

Sonderdruck aus:

Verwaltung und Politik in der Dritten Welt

Problemskizze, Fallstudien, Bibliographie

Herausgegeben von

Dieter Oberndörfer

Redaktion: Hans F. Illy



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN 1981

Verwaltung, Politik und Wirtschaft in Indien

Von Clemens Jürgenmeyer und Eckehard Kulke

Verwaltung in Indien ist das Ergebnis eines historischen Prozesses. Als integraler Bestandteil der Gesellschaft nimmt sie spezifische Aufgaben wahr und erfüllt eine bestimmte Funktion: Verwaltung ist Durchsetzungs- und Erzwingungsstab staatlicher Macht. Aufgabe der folgenden Studie ist es, Stellung und Charakter des Verwaltungsapparates in der heutigen indischen Gesellschaft, dargestellt an Beispielen aus Politik und Wirtschaft, zu bestimmen.

Das Erbe der Engländer: Der Indian Civil Service (ICS)

Das Entstehungsdatum eines englischen Verwaltungsdienstes in Indien¹ ist nicht genau festzulegen. Die englische East India Company, die seit Beginn des 17. Jahrhunderts in Indien Niederlassungen unterhielt und nach der Schlacht von Plassey (1757) über beträchtlichen, ständig erweiterten Territorialbesitz verfügte, beschäftigte neben Kaufleuten und Militärs auch Clerks, die mit Verwaltungsaufgaben betraut waren. Diese Angestellten waren schlecht bezahlt, man erwartete von ihnen, daß sie sich selbst zusätzlich finanzierten durch privaten Handel, durch stillschweigende Zuschläge bei der Steuereintreibung sowie durch Geschenke von Indern, die mit ihnen bei der Vergabe von Lizenzen und Monopolen zu tun hatten.

Diese ‚Eigenbewirtschaftung‘ wurde oft so weit getrieben, daß die Interessen der Company beeinträchtigt wurden; so kam es z. B. 1763 in Patna zu Unruhen wegen allzu korrupt-erpresserischer Methoden englischer Angestellter. Selbst der Generalgouverneur Warren Hastings (1772—85) ging mit ‚gutem‘ Beispiel voran: Er häufte innerhalb kurzer Zeit ein solch unvorstellbares Vermögen an, daß man in England auf ihn aufmerksam wurde, ihn — vor allem auf Initiative

¹ Zur Geschichte des ICS siehe vor allem: L. S. S. O'Malley, *The Indian Civil Service 1601—1930*, London 1965; E. A. H. Blunt, *The ICS: The Indian Civil Service*, London 1937; Philip Woodruff, *The Men who Ruled India*, New York 1964, 2 Vols.; B. S. Cohn, *The Development and Impact of British Administration in India, A Bibliographic Essay*, New Delhi 1961; sehr illustrativ ist: Charles Allen, *Raj. A Scrapbook of British India, 1877—1947*, Harmondsworth 1979.

Edmund Burkes — vor das House of Lords zitierte und sich in einem sechsjährigen Prozeß mit 23 Fällen der eklatanten Korruption auseinandersetzte.

So sah dann sein Nachfolger Lord Cornwallis die Notwendigkeit einschneidender Veränderungen. Er führte in den Jahren 1786—90 jene bekannten Verwaltungsreformen durch, die, streng genommen, erst die Entstehung eines modernen Verwaltungsdienstes in Indien erkennen lassen. Unter Cornwallis wurden verwaltungsmäßige Grundstrukturen eingeführt, die bis zum heutigen Tag das Verwaltungssystem Indiens prägen.

Auch wenn das Direktorium (Board of Directors) der East India Company in London nach wie vor formal die Administratoren in Indien ernannte, und dies Patronage und einen um sich greifenden Nepotismus förderte, so wurden dennoch einige gravierende Neuerungen eingeführt: Zum ersten Mal wurden die administrativen Kompetenzen klar vom kommerziellen Bereich abgetrennt, die Gehälter der Verwaltungsangestellten um ein Vielfaches heraufgesetzt und gleichzeitig private Geschäfte verboten. Der Indian Civil Service (ICS) war fortan der am höchsten bezahlte Verwaltungsapparat der Welt². Schlagartig hörte die Korruptionsanfälligkeit auf. Eine außergewöhnliche Integrität kennzeichnete stattdessen den Beamten des ICS. Er gehörte nunmehr zu einer privilegierten Schicht, er konnte mit seinem Einkommen einen großzügigen Lebensstil pflegen, und seine Pension — fünf Jahre früher als in England — reichte aus, um auch in England ‚standesgemäß‘ zu leben. Jetzt konnte man in Indien darauf verzichten, nebenberuflich ein Vermögen anzuhäufen, um für den Lebensabend vorzusorgen.

Im 19. Jahrhundert entstand jener Typus des englischen Kolonialadministrators, der selbst heute noch für viele Inder ein nachahmenswertes Vorbild darstellt. Seit 1801 wurden die aus England kommenden Beamten zunächst einem speziellen Training in Calcutta unterzogen, wodurch eine bessere Vorbereitung auf die spezifisch indischen Verhältnisse angestrebt werden sollte. Dieses Vorbereitungstraining wurde 1806 an das Haileybury-College nach England verlegt. Hier am Haileybury-College entstand jener Corps-Geist und ‚spirit of honesty and performance‘, hier wurzelte jenes starke Traditionsbewußtsein des ICS.

Der höhere Verwaltungsdienst war ausschließlich Engländern vorbehalten, da die vetternwirtschaftliche Ernennungspraxis in England anderen keine Chance ließ³. Dieser ursprünglich rein englische ICS war

² Percival Spear, *The Oxford History of Modern India, 1740—1947*, Oxford 1965, S. 179.

es auch, der in Indien jenes Bild der ‚englishness‘ verkörperte, dem dann in der Folge die neu entstehende indische Elite nacheiferte.

1833 wurde im englischen Unterhaus von einer liberalen Parlamentsmehrheit der Beschluß gefaßt, daß in Zukunft jeder einheimische Inder (Native) jedes Amt der East India Company bekleiden könne — ein angesichts der Situation in Indien vorerst noch recht unrealistischer Beschluß. Erst als 1854 die alte Nominierungspraxis aufhörte und fortan in England offene Aufnahmeprüfungen abgehalten wurden, erhielten Inder eine theoretische Chance, in den ICS aufgenommen zu werden. So dauerte es schließlich noch zehn Jahre, bis 1864 mit dem Bengalen Satyendranath Tagore (der ältere Bruder des berühmten Dichters Rabindranath Tagore) der erste Inder den Sprung in den ICS schaffte. 1868 folgten drei weitere Inder⁴.

Für die an einer Aufnahme in den ICS interessierten Inder blieben jedoch zwei weitere Barrieren:

- a) Die Prüfungen wurden in London abgenommen. Diese Bestimmung hinderte viele Inder, in den ICS einzutreten, weil sie nach der Rückkehr aus dem Ausland mit Sanktionen ihrer Familie rechnen mußten⁵.
- b) Das Eintrittsalter war auf 19—23 Jahre festgelegt. In diesem Alter waren die meisten potentiellen indischen Anwärter schon allein auf Grund ihrer mangelnden Englischkenntnisse nicht in der Lage, mit gleichaltrigen Engländern zu konkurrieren, die zudem eine Public School Ausbildung hinter sich hatten.

So forderte 1885 denn auch der Indian National Congress bereits auf seiner konstituierenden Sitzung eine Änderung dieser beiden Bedingungen, zunächst allerdings ohne Erfolg. Inder blieben noch Jahrzehnte im ICS eine Ausnahme. 1879 gab es nur sieben indische unter 914 ICS-Angehörigen, 1919, also 40 Jahre später, waren immer noch von 1255 ICS-Beamten nur 78 Inder ($\cong 6\%$). Erst ab 1922, als simultane Aufnahmeprüfungen in England und Indien durchgeführt wer-

³ Siehe Bernard S. Cohn, Recruitment and Training of British Civil Servants in India, 1600—1860, in: Ralph Braibanti (ed.), Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition, Durham 1966, S. 87 ff.

⁴ R. Symonds, The British and their Successors, Evanston 1966, S. 79.

⁵ Einer der drei ICS-Bewerber aus dem Jahr 1868 schrieb bei seiner Abreise: "Against the voice of experience and reason we have set out on this difficult undertaking — stealthily leaving our homes — recklessly staking everything on an almost impossible success. Shall we achieve that success or shall we come back to our country impoverished, socially cut off from our country men ... to face the reproaches of advisers and regrets of our friends." R. Symonds, op.cit., S. 80.

den, kann man von dem Beginn einer Indisierung des ICS sprechen. Schlagartig stieg die Zahl der indischen Beamten des ICS auf 241 im Jahre 1929 und auf 540 im Jahre 1939⁶. 1947 bei der Erlangung der Unabhängigkeit waren bereits fast 50 % der ICS-Angehörigen Inder⁷.

Die zentrale Figur in der Personalstruktur des ICS war der *Collector* als Leiter der Verwaltung eines Distriktes, einer Verwaltungseinheit von durchschnittlich 11 000 qkm und bis zu 3 Mill. Einwohnern. Das Amt des Collectors war mit einer großen Machtfülle ausgestattet. Er war es, auf dem die englische Kolonialmacht — von der Präsenz einer einheitlichen Kolonialarmee abgesehen — faktisch beruhte. Das Collectorat griff auf Traditionen aus der Moghulzeit zurück, in der es sich als notwendig erwiesen hatte, ein großes Territorium mit gering ausgebildeten Kommunikationsstrukturen wirksam zu kontrollieren. Seine Funktionen umfaßten nicht nur die Steuereintreibung — wie es bezeichnenderweise schon der Name sagt —, sondern vor allem die Aufrechterhaltung von Law and Order sowie die Rechtsprechung: Systemerhaltung im weitesten Sinn. Für die Bevölkerung war der Collector optisch und funktional der Herrscher des Distriktes.

Die englische Kolonialliteratur ist voll von Geschichten über den Collector, über seine Arbeit, seine Lebensweise, sein einsames Leben⁸. Typischerweise sprach Rudyard Kipling von ‚the white man’s burden‘ — eine Bürde, von der der Engländer bei Golf, Tennis, Pferderennen und gepflegter Clubatmosphäre Erholung suchte.

Neben der Distriktverwaltung waren ICS-Beamte auch in der Zentralen Exekutive in Calcutta, später in New Delhi⁹, sowie in den Provinzhauptstädten eingesetzt. Ihre Zahl war hier jedoch sehr begrenzt; so waren z. B. noch 1943 in Cuttack, der damaligen Provinzhauptstadt Orissas, nur insgesamt sechs ICS-Beamte eingesetzt¹⁰. Die anderen

⁶ Die Gesamtzahlen betrugen damals 1122 bzw. 1299.

⁷ Alle Angaben aus: Philip Woodruff, op.cit., Vol. II, S. 363 sowie Ralph Braibanti (ed.), op. cit., S. 645.

⁸ Eine kleine Kostprobe bietet die folgende holprige Reimerei, die ein ICS-Beamter angesichts überhoher Aktenberge auf seinem Schreibtisch verfaßte: „If I stayed late in office, oh then? oh then!

If I was kept late in the office, oh then!
I looked out of the windows
And damned all the Hindoos
Thought myself most unlucky of men,
Then dejectedly mended my pen.”

A. B. Reich, The Indian Civil Service in Historical Perspective. A Private Paper Read to a Wimbledon Society in February 1963. India Office Library, London, zit. nach: J. B. Patnaik, The Indian Administrative Service. Problems of Public Bureaucracy in a Developing Country, Diss. Göttingen 1974.

⁹ Calcutta war bis 1912 Hauptstadt British-Indiens und wurde dann von New Delhi abgelöst.

höheren Beamten gehörten dem Provincial Orissa Civil Service an. Diese Provinzverwaltungskader rekrutierten im Gegensatz zum ICS fast ausschließlich Inder, sie waren in bezug auf Prestige, Status und Bezahlung mit dem ICS in keiner Weise vergleichbar.

Kurzum: Der ICS symbolisierte in Indien ‚high income, much power, high status‘. Durch ihn beherrschten und kontrollierten die Engländer wirksam den Subkontinent, trotz seiner erstaunlich geringen numerischen Stärke: Der ICS umfaßte nie mehr als maximal 1 300 Beamte. Er war eine ausnahmslos zuverlässige, mit einem absoluten Arbeitsethos ausgerüstete Kadergruppierung, von manchen gar als ‚steel frame‘ titulierte, der die Einheit Indiens über alle Wirren hinweg sichern half.

Von der ‚Systemerhaltung‘ zur Entwicklungsverwaltung: Der Indian Administrative Service (IAS)

War der ICS bis zur Unabhängigkeit in erster Linie ein äußerst wirksames Instrument zur Systemerhaltung, so sollte sich die ihm zugeschriebene Funktion im unabhängigen Indien schlagartig ändern. Über Nacht sollte er als entscheidendes Instrument zur Erlangung eines geplanten sozialen und wirtschaftlichen Wandels fungieren. Durch die neuen entwicklungspolitischen Zielsetzungen der indischen Regierung, kurz umrissen mit dem Slogan ‚a socialist pattern of society‘, wurde der in Indian Administrative Service umbenannte Verwaltungsapparat mit neuen Anforderungen und Funktionen konfrontiert, denen er im Grunde gar nicht gewachsen war. Während die Engländer, von gewissen Kontrollmaßnahmen abgesehen, wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten weitgehend dem Laissez Faire, sprich: englischen kommerziellen Interessen, überlassen hatten, standen diese beiden Bereiche nun plötzlich im Zentrum der von der Verwaltung auszuführenden Politik. Es wurden von der Verwaltung nun technische und entwicklungspolitische Fähigkeiten erwartet, bzw. es wurden hochspezialisierte, technische Verwaltungszweige mit neuen spezialisierten Verwaltungskadern eingeführt, die mit den Administratoren alten Schlags Reibflächen bilden mußten. Es ergab sich eine Konfliktsituation, auf die noch näher einzugehen sein wird.

Die heutige Stellung des Indian Administrative Service in dem gesamten indischen Verwaltungsapparat erklärt sich aus seiner Funktion als zentrale Rekrutierungs- und Ausbildungsanstalt für die Spitzenbeamten der indischen Verwaltung. Denn Indien verfügt zwar über eine nach Aufgabenbereichen sehr differenziert strukturierte

¹⁰ Richard P. Taub, *Bureaucrats under Stress. Administrators and Administration in an Indian State*, Berkeley and Los Angeles 1969, S. 10.

Gesamtverwaltung, aber über keine den speziellen Bereichen zugeordneten Ausbildungsgänge.

Die einzelnen Verwaltungsdienste, die sowohl der Zentralregierung in New Delhi als auch den Länderregierungen in den Bundesstaaten unterstehen, können wie folgt eingeteilt werden¹¹:

1. *All India Services*
2. *Central (Union) Services*
3. *State Civil Services*

Diese sind wiederum in mehrere, nebeneinander existierende Einheiten aufgeteilt. Die Schlüsselpositionen werden nun in allen drei Ebenen von Mitgliedern des Indian Administrative Service besetzt. Er ist also die Gesamtheit aller Spitzenbeamten, die einerseits den Länderregierungen für die verschiedensten Aufgaben zugeteilt, andererseits aber von der Zentralregierung für ihre Dienste teilweise wieder zurückbeordert werden. Mit anderen Worten: Der Indian Administrative Service ist streng genommen kein selbständiger Verwaltungsdienst mit einer ganz spezifischen Aufgabe, sondern eher ein zentraler, nichtspezialisierter Rekrutierungs- und Ausbildungsapparat für alle höheren Beamten in den unterschiedlichsten Sparten der indischen Verwaltung. Dieser Apparat soll eine gesamtindische Ausrichtung und einen einheitlichen Standard gewährleisten. Die koloniale Tradition des ICS wirkt fast ungebrochen weiter.

Selektion

Als unmittelbarer Nachfolger des ICS übernahm der IAS nahtlos die zentrale Stellung des ICS, von dem er Selbstverständnis, Prestige und seine politische Rolle erbt. Die alten ICS-Beamten indischer Herkunft blieben unter Beibehaltung ihrer Privilegien im Dienst¹². Die ausgeschiedenen englischen ICS-Beamten wurden durch neu rekrutierte IAS-Beamte ersetzt. Dabei griff man in der Regel auf die besten Beamten der Provincial Services zurück.

Die zentrale Selektionsinstanz für den Nachwuchs des IAS ist die unabhängige *Union Public Service Commission (UPSC)*¹³. Das Einstel-

¹¹ B. S. Khanna, *Bureaucracy and Development in India*, in: E. Weidner (ed.), *Development Administration in India*, Durham 1970, S. 229.

¹² Die Privilegien der noch im Dienst stehenden ICS-Beamten umfaßten u. a. ein im Vergleich zum IAS niedrigeres Pensionsalter und die Auszahlung der Pension in Pfund Sterling. Diese Privilegien wurden 1972 durch Parlamentsbeschluß (im Zuge der Abschaffung der Fürstenprivilegien) beseitigt, und die ICS-Beamten den IAS-Beamten angeglichen.

¹³ Der Vorsitzende der Public Service Commission war bis 1937 nicht ein Engländer des ICS, sondern des British Civil Service, wodurch der eng-

lungsalter liegt zwischen 21 und 26 Jahren, also noch bevor die Kandidaten eine Spezialausbildung absolviert haben. Statt einer solchen Spezialausbildung werden vielmehr eine gute Allgemeinbildung sowie exzellente Englischkenntnisse vorausgesetzt, welche in der schriftlichen Aufnahmeprüfung entsprechend getestet werden. Letztlich ausschlaggebend für die Einstellung ist jedoch das Interview, der sog. Personality Test, bei dem es keine klar definierten Selektions- und Bewertungskriterien gibt. In diesem Test wird jene, mittlerweile vielkritisierete, Selbstauslese nach subjektiven Elitenvorstellungen vorgenommen¹⁴. So wird von den Prüfern Wert gelegt auf: "pleasant manners, facility in English, an attractive appearance and dress (preferably English style) and an authoritative manner."¹⁵

In Indien herrscht jährlich ein unglaublicher Andrang auf die wenigen freien IAS-Stellen. Die folgende Tabelle gibt darüber näheren Aufschluß:

Tabelle 1

Jahr	Bewerber insgesamt	Teilnehmer der Aufnahmeprüfung	Teilnehmer des Interviews	Angenommene Kandidaten
1968—69	9 726	5 706	684	96
1969—70	11 302	6 516	771	102

Quelle: UPSC Report, 1969 und 1970.

Es bewarben sich also 1969/70 für 102 zu besetzende Stellen 11 302 College-Absolventen, die sich zudem in speziellen Vorbereitungskursen mit Hilfe einer eigens dafür auf dem Büchermarkt vertriebenen Literatur für diese Aufnahmeprüfung vorbereitet hatten. Dem entspricht generell die hohe Einstufung der IAS-Beamten, wie sie durch verschiedene sozialwissenschaftliche Untersuchungen über das Sozialprestige unterschiedlicher Berufe nachgewiesen wurde: "A position in even the best commercial firm carries less prestige than one in the Indian Administrative Service, although it is rather more lucrative."¹⁶

lische Einfluß besonders deutlich wird. Siehe A. R. Tyagi, *The Civil Service in a Developing Society*, Delhi 1969, S. 184.

¹⁴ Siehe hierzu: U.P.S.C., *Some Comments on Selectors and Selection Methods*, in: *Indian Journal of Public Administration*, Vol. XIV, No. 2 (1968), S. 373.

¹⁵ R. P. Taub, *op.cit.*, S. 30

Neben der regulären Rekrutierung in zentral durchgeführten Aufnahmeprüfungen gibt es noch zwei andere Formen der Rekrutierung:

- a) Eine Ausnahmerekrutierung (emergency recruitment) wurde vor allem nach 1947 mit dem Ausscheiden der meisten englischen ICS-Beamten notwendig. Hierbei wählte man besonders fähige Beamte aus untergeordneten Verwaltungseinheiten sowie qualifizierte Bewerber aus Wirtschaft und Wissenschaft ohne Aufnahmeprüfung allein aufgrund eines Interviews aus.
- b) 25 % aller IAS-Beamten werden in der Regel aus den Landesverwaltungen (State Civil Service) befördert.

Ausbildung

Alle neu rekrutierten Verwaltungsbeamten erhielten bis 1969 eine einjährige Spezialausbildung an der National Academy of Administration (NAA) in Mussoorie, einem Erholungsort in den Ausläufern des Himalaya nördlich von Delhi¹⁷. Diese Akademie hat die Nachfolge des Harleybury-Colleges angetreten. In dieser Lehrstätte indischer Administration lebt die alte, koloniale Tradition teils bewußt, teils unbewußt weiter. Sie erzeugt jenes ausgeprägte Elitebewußtsein und jenen Corpsgeist, die das Leben eines IAS-Beamten fortan bestimmen werden. Hier wird jenes gesamtindische Bewußtsein gefördert, das die Verwaltungselite in Indien nach wie vor zu einem der stabilsten Macht- und Integrationsfaktoren des Staates werden läßt.

Seit 1969 ist dieses erste Spezialtraining auf ein halbes Jahr verkürzt. Es folgt ein einjähriges ‚on the job training‘ in verschiedenen Landesverwaltungen mit kombinierten Distrikt- und Ministerialeinsätzen. Hieran schließt sich sodann ein erneuter sechsmonatiger Aufenthalt in Mussoorie an, in dem die theoretische Wissensvermittlung fortgeführt wird¹⁸.

¹⁶ André Béteille, *Elites, Status Groups, and Caste in Modern India*, in: Philip Mason (ed.), *India and Ceylon: Unity and Diversity*, London 1967, S. 231.

¹⁷ Zur Ausbildung von IAS-Beamten siehe die detaillierte Beschreibung von A. R. Tyagi, *op.cit.*, S. 209 ff.

¹⁸ Neben dem NAA gibt es noch verschiedene Colleges und Institutionen, die spezifische Ausbildungsaufgaben für den IAS wahrnehmen. Dazu gehören (vgl. Tyagi, *op.cit.*, S. 226 ff.):

1. *Indian Institute of Public Administration* in Delhi.

Das IIPA dient als Kommunikationsforum zwischen Bürokraten und Wissenschaftlern. Hier wird Grundlagenforschung (Ausarbeitung von

Die Beamten werden also bereits nach sechs Monaten einem Gliedstaat zugeteilt. Die Zuteilung wird nach einem bestimmten Schlüssel durchgeführt. Es besteht die Regel, daß höchstens 80 % der aus einem Staat rekrutierten Beamten in ihrem Heimatstaat eingesetzt werden dürfen. Dadurch soll die gesamtindische Orientierung der Verwaltungselite gewahrt bleiben. Als weiterer Grund für die Regelung ist aufzuführen, daß aus bestimmten Bundestaaten überproportional viele IAS-Beamte stammen, während andere Staaten wie Orissa, Bihar und Madhya Pradesh kaum einheimische IAS-Beamte haben. In den Jahren 1948—1962 stellte z. B. das heutige Tamil Nadu 23,3 % der Beamten bei einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von lediglich 7,7 %, Punjab 12,0 % bei 4,6 % oder Delhi 7,7 % bei nur 0,5 %. Aus Uttar Pradesh kamen sogar 16,5 % der IAS-Beamten¹⁹. In Orissa hingegen waren 1965 von den zwanzig höchsten Beamten nur drei Oriyas neben sechs Madrasis und fünf Bengalen²⁰.

Meistens wird es als Belastung empfunden, außerhalb des eigenen Bundesstaats eingesetzt zu werden. Denn häufig muß der Beamte damit eine zusätzliche Regionalsprache erlernen. Vor allem kann er den direkten Kontakt zu seiner Familie nicht mehr so intensiv pflegen,

Reformvorschlägen) betrieben, außerdem werden Fortbildungskurse für höhere Beamte durchgeführt. Das IIPA gibt das angesehene 'Indian Journal of Public Administration' heraus.

2. *Administrative Staff College* in Hyderabad.

An diesem College werden Administratoren für ihren Einsatz in Staatsbetrieben (insbesondere für eine Funktion im Management) vorbereitet. Das College wird auch von Managern besucht, die aus der Privatwirtschaft in den 'public sector' überwechseln. Es ist generell nur 'top executives' vorbehalten.

3. *Central Institute of Study and Research in Community Development* in Mussoorie.

Dieses Institut wurde eingerichtet, um Angehörige des IAS auf die besonderen Aufgaben in der Entwicklungsverwaltung auf Regional- und Lokalebene vorzubereiten.

4. *Central Cooperative Training College* in Poona.

Ähnlich wie bei Punkt 3 sollen hier IAS-Angehörige auf Aufgaben im Genossenschaftswesen vorbereitet werden. Das CCTC ist jedoch nicht ausschließlich für IAS-Beamte reserviert.

Zur Einschätzung der Ausbildung durch die Teilnehmer selbst, siehe die Untersuchungen von David C. Potter, *Relevance of Training for the Indian Administrative Service*, in: *The Political Science Review* (Jaipur), Vol. 8 (1969), No. 3/4, S. 325—346, und C. P. Bhambhri, *Administrators in a Changing Society*, Delhi 1972, S. 124—130. (Ebenso publiziert in: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 38 (1972), S. 61 f.)

¹⁹ Alle Zahlen aus: B. Prasad, *The Indian Administrative Service*. Delhi, 1968, S. 150. In der Überrepräsentanz von Madrasis im IAS ist ein Grund für das beharrliche Festhalten dieser Südländer am Englischen als Verbindungssprache zu sehen. Bei einem Übergang zu Hindi wären die Madrasis stark benachteiligt, was auch zu jenen blutigen Unruhen Mitte der 60er Jahre in Madras geführt hat. Siehe hierzu: Philip Mason, op. cit., S. 51 ff.

²⁰ Taub, op. cit., S. 63.

wie er es eigentlich wünscht. Deshalb erhalten die besten Kandidaten das Privileg, im eigenen Staat eingesetzt zu werden.

Die Praxis der Zuteilung spiegelt den Aufbau des IAS innerhalb der föderalistischen Struktur der Indischen Union wider. Der IAS als gesamtindische Verwaltungselite existiert faktisch nur in Länderuntereinheiten, die in den jeweiligen Länderverwaltungen die Spitzenpositionen einnehmen. Die Zentralministerien in Delhi decken ihren Bedarf an IAS-Beamten durch ‚Ausleihen‘ von Beamten aus den einzelnen Provinzverwaltungen, denen diese Beamte ‚on deputation‘ weiterhin bis zu ihrer Pensionierung angehören²¹.

Karriere

Die jungen Beamten werden in den Länderverwaltungen in kurzer Zeit in möglichst vielen Positionen eingesetzt; so sind in den ersten 15 Dienstjahren zehn bis zwölf Versetzungen zwischen verschiedenen Ministerien und Distriktverwaltungen die Regel. Dieser großen Mobilität und Flexibilität liegt der Universalanspruch der Verwaltung zugrunde: „Administration is administration, no matter where.“ Der Aufstieg in der Beamtenhierarchie geschieht nach dem festen Prinzip der Anciennität und relativ zügig: Bereits nach vier bis fünf Jahren ist ein Einsatz als Collector möglich.

Der starre Beförderungsfahrplan wird lediglich aufgelockert durch die begehrte Möglichkeit, an ein Zentralministerium in New Delhi delegiert zu werden. Bei einer solchen Delegation spielen jedoch häufig konfligierende Interessen mit. Während die Zentralregierung in New Delhi Wert auf die qualifiziertesten Beamten legt und auch die Beamten eine derartige ‚Deputation‘ vorziehen, neigen die Gliedstaaten in der Regel dazu, nur diejenigen Beamten freizustellen, die ‚erübrigt‘ werden können. In Einzelfällen haben jedoch auch die Gliedstaaten ein Interesse daran, in New Delhi besonders fähige und einflußreiche Beamte sitzen zu haben, die die Interessen des Staates bei der Zuteilung von Bundesmitteln, Projekten, Lizenzen entsprechend zur Geltung bringen und stets als vorzügliche Informationsquelle fungieren können.

Allgemein sind die Aufstiegschancen recht gut. Denn jeder ‚State cadre‘ verfügt über mehr hohe Beamtenpositionen als er tatsächlich

²¹ Ca. 70 % der IAS-Beamten stehen stets in den Diensten einer Landesregierung. Siehe: D. C. Potter, *Bureaucratic Change in India*, in: Braibanti, op. cit., S. 145. Zum Problem des föderativen Aufbaus des IAS, siehe: Ashok Chanda, *Indian Administration*, London 1958, S. 99 f.; C. P. Bhambhri, *Indian Federalism and the Indian Administrative Service*, in: *Ind. Journal of Public Administration*, Vol. XVI, No. 3 (1970), S. 321–32; auch: Myron Weiner (ed.), *State Politics in India*, Princeton 1968, S. 22–24.

benötigt; die überzähligen werden nach New Delhi delegiert, wo die Karriere eines IAS-Beamten ihren Abschluß findet.

Soziale Herkunft

Entgegen allen Plänen und Reformbekenntnissen der indischen Regierung kann bislang noch keinesweg von einer Demokratisierung der höchsten Verwaltungskader gesprochen werden. Institutionelle, sozialstrukturelle und psychologisch-milieubedingte Faktoren bewirken eine Perpetuierung des Elitecharakters des IAS. So ergab eine 1971 durchgeführte Untersuchung, daß bei 73,6 % der neu rekrutierten IAS-Beamten die Väter Berufe ausüben, die in Indien der Oberschicht zuzurechnen sind: Höherer Verwaltungsdienst 51,2 %, Juristen, Ärzte, Journalisten 13,7 % sowie Geschäftsleute 8,7 %²².

Die Situation ist sogar insofern zugunsten der Unterschicht verzerrt, als Angehörige der Unberührbaren und der Stämme insgesamt 23 % der freien Stellen im IAS reserviert bekommen. Bis 1962 war es jedoch aufgrund des allgemeinen Bildungsrückstandes dieser Gruppen selbst bei reduzierten Aufnahmequalifikationen nicht möglich, sämtliche für sie reservierten Vakanzen in den höheren Beamtenkategorien zu besetzen. Seitdem jedoch spezielle Vorbereitungs-Colleges für sie in Allahabad und Madras eingerichtet wurden, ist die Zahl der ausreichend qualifizierten Bewerber zwar hinreichend gestiegen, doch nur ein relativ kleiner Teil der ‚scheduled castes and tribes‘ wird davon erfaßt²³.

Ohne diese Regelung wäre der IAS ein abgeschlossenes Reservat der Oberschicht. Daß die Angehörigen dieser beiden traditionell unterprivilegierten Gruppen schon vom Eintrittstag an benachteiligt sind, ist daraus zu schließen, daß nur 25 % von ihnen bildungsmäßig über

²² C. P. Bhambhri, Socialisation of IAS-Officers: Training and Milieu, in: ders., Administrators in a Changing Society, op.cit., S.108—139, hier: S.115. Der Autor folgert: "To sum up the economic background of IAS-Officers, the dominance is of those who were born in the families of higher services and professional classes and who got all the advantages of being born in such families." (S. 121)

Eine sehr ausführliche und mit sehr viel Daten angereicherte Analyse des "Social Background of the Members of the IAS" liefert B. Prasad, op.cit., S. 108—159. Seine Aussagen decken sich mit denen Bhambhris.

²³ Unter den zahllosen arbeitslosen Nicht-Unberührbaren wächst angesichts der generellen Stellenknappheit die Aggression gegen die Unberührbaren, was ihre intendierte Integration und Mobilität erschwert, wenn nicht gar verhindert. Die jüngste Regierungskrise in dem Bundesstaat Bihar (1979) ist zu einem großen Teil wegen einer neuen Gesetzesvorlage zur ‚job reservation‘ für Mitglieder der sog. backward classes ausgelöst worden. Näheres hierzu: E. Kulke, Zur Lage der indischen Unberührbaren, in: M. Turlach (Hrsg.), Gesellschaft und Politik in Süd- und Südostasien, Bonn 1972, S. 163—189, bes. S. 175—180.

das B.A.-Examen hinausgekommen sind. Bei den höheren Kasten liegt die Quote bei 55,1 %²⁴.

Die überwiegende Zahl der Beamten (53,7 %) hat ihre Ausbildung an English Medium Schools sowie in den Elite-Universitäten in Delhi, Allahabad, Calcutta, Madras und Bombay absolviert. Hierin ergeben sich Parallelen zu der Situation in England, wo ja auch die Absolventen der ‚Oxbridge‘-Universitäten in Verwaltung und Politik einen überwältigenden Vorsprung vor den Absolventen der ‚Redbrick‘-Universitäten haben²⁵.

80 % der Beamten stammen aus den Städten²⁶. In einem Land, in dem 80 % der Bevölkerung auf dem Lande leben und der Verwaltung gerade im ruralen Bereich eine eminent wichtige entwicklungspolitische Bedeutung zukommt, stellt dies ein eklatantes Mißverhältnis dar. Kommunikationsbarrieren zwischen Administratoren und ihrer Zielgruppe, der Agrarbevölkerung, sind die Folge.

Tradition und Rekrutierungsmechanismen des IAS bewirken also eine Nachwuchsselektion, die Angehörigen der Mittel- und Unterschicht kaum eine Chance läßt. Indiens Elite bleibt unter sich.

Verwaltung in den Gliedstaaten

Der formale Aufbau

Die Verwaltung in den Gliedstaaten teilt sich jeweils in zwei Hierarchien:

- a) allgemeine Verwaltung, Entwicklungs- und Sicherheitsbehörden
- b) Grundsteuerverwaltung

Die allgemeine Verwaltung sowie die Entwicklungs- und Sicherheitsbehörden bilden den umfassenderen Verwaltungsbereich, an dessen Spitze der Chief Secretary, der Additional Chief Secretary, die Commissioners für die einzelnen Spezialbereiche sowie die Secretaries in den einzelnen Abteilungen stehen. Der Chief Secretary ist der wichtigste Mann in der Verwaltung eines Bundesstaates. Er steht der obersten Verwaltungsbehörde, dem Secretariat, vor, er leitet und überwacht die dort zu verrichtende Arbeit. Ebenso nimmt er Beförderungen in den höheren Verwaltungslaufbahnen vor. Politisch ist er dem Chief Minister der Landesregierung verantwortlich.

²⁴ Bhambhri, op.cit. (s. Anm. 18), S. 113.

²⁵ J. Blondel, Voters, Parties and Leaders, The Social Fabric of British Politics, Harmondsworth 1965, S. 197.

²⁶ Bhambhri, op.cit., S. 111.

Dem Chief Secretary sind der Additional Chief Secretary und die Commissioners zugeordnet. Die Commissioners sind für einzelne Spezialbereiche der Verwaltung zuständig (z. B. Community Development) und stellen entsprechende Programme auf. Auch die Mittel zur Durchführung werden von ihnen ausgearbeitet.

Die Secretaries sind vornehmlich im Bereich der einzelnen Abteilungen (z. B. Gesundheit, Industrie, Bewässerung und Energie) für die Durchführung der von der Regierung bzw. dem Minister/Commissioner formulierten Politik zuständig, können aber auch alternative Programme der Regierung zur Prüfung vorlegen. Sie unterliegen einer doppelten Verantwortlichkeit: politisch sind sie dem jeweiligen Minister, in Verwaltungsangelegenheiten den Commissioners und dem Chief Secretary verantwortlich. Die Secretaries stützen sich bei ihren administrativen und praktischen Arbeiten zum einen auf ihren eigenen Stab von untergeordneten Sekretären, zum anderen auf die Department Directors und deren Mitarbeiter sowie den Collector. Ebenso wie der Chief Secretary und die Commissioners sind die Secretaries keine politischen Beamten, sondern Laufbahnbeamte.

An der Spitze der Grundsteuerverwaltung steht der Member, Board of Revenue, dem die Einziehung der Grundsteuer und die damit verbundenen weiteren Aufgaben (z. B. Schätzung des Werts von Grund und Boden, Festsetzung der Steuer) obliegen. Es folgen die Commissioners, die die Tätigkeiten der Collectors überwachen sollen.

Die beiden Verwaltungshierarchien treffen sich also in der Position des Collectors, der auf Distriktebene für sämtliche vier Bereiche der Verwaltung zuständig zeichnet. Seine Aufgaben sind entsprechend vielseitig.

Während diese höheren Verwaltungsränge den Angehörigen des IAS vorbehalten sind, werden die nachgeordneten Ränge vom jeweiligen *State Administrative Service* (z. B. Bihar Administrative Service, Orissa Administrative Service) eingenommen. Dieser gehobene Kader der Landesverwaltung ist ebenfalls generalistisch ausgerichtet, er ist in Struktur, Selbstverständnis und Selektion²⁷ an den IAS angelehnt, auch wenn zwischen beiden Kadern ein deutlicher Prestigeunterschied existiert. Die Angehörigen des State Administrative Service sind dem Chief Secretary untergeordnet und können nicht außerhalb ihres Bundesstaates versetzt werden.

²⁷ Diese wird von der jeweiligen State Public Service Commission vorgenommen. Ähnlich wie die UPSC setzt sich die SPSC jeweils zur Hälfte aus Angehörigen des Verwaltungsdienstes sowie des politischen und akademischen Bereichs zusammen.

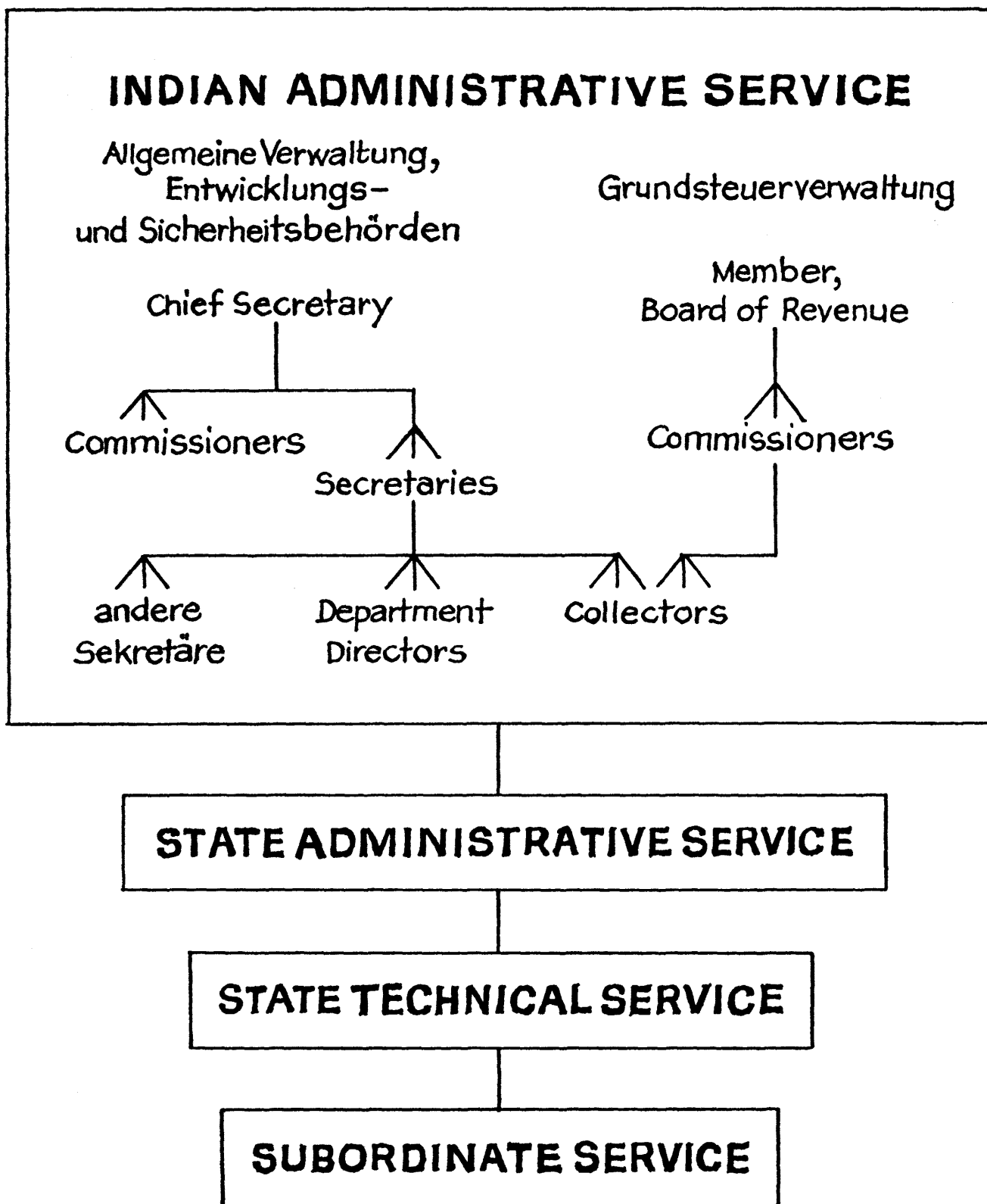


Abb.1

Aufbau der Verwaltung in den Gliedstaaten

Unter dem *State Administrative Service* stehen dann die verschiedenen *State Technical Services*. Es handelt sich hierbei um spezielle Verwaltungsdienste (z. B. der Bihar Agricultural Service, Bihar Educational Service, Bihar Public Health Service), die nach Gehalt und Prestige niedriger eingestuft werden als die generalistischen Indian Administrative Service und State Administrative Services. Die Angehörigen dieser Spezialdienste werden ebenfalls von der State Public Service Commission rekrutiert, sie werden einzelnen Abteilungen bzw. Ministerien zugeordnet und sind nicht transferierbar.

Auf unterster Ebene rangieren schließlich die *Subordinate Services* (Fahrer, Clerks, Büroboten), die von den verschiedenen Ministerien, Departments und Offices direkt rekrutiert werden.

Es ergibt sich somit als Grundstruktur des indischen Verwaltungssystems eine Vier-Stufen-Hierarchie, die in dieser Form ein unverändertes Erbe der englischen Kolonialadministration darstellt.

Generalisten versus Spezialisten

Die vielfältigen neuen Funktionen der Verwaltung und die Aufstellung verschiedener, spezialisierter Verwaltungskader nach der Unabhängigkeit stellen eine große Herausforderung an die Position und das Selbstverständnis des generalistischen Indian Administrative Service bzw. der State Administrative Services dar.

Die hohen Beamtenpositionen der Zentralregierung werden mehrheitlich von Generalisten bekleidet. Das gleiche Bild bietet sich auf Länderebene: Auch hier eine klare Dominanz der Generalisten. Gerade in der entwicklungspolitisch so wichtigen Lokalverwaltung sind die Spitzenpositionen (Collector, District Planning Officer, Block Development Officer) stets mit Generalisten besetzt²⁸. Es gilt im Gegensatz zum amerikanischen Verwaltungssystem nach wie vor die englische Regel, wonach der Spezialist "should be on the tap and not on the top"²⁹.

Dieser Grundsatz ist jedoch mittlerweile stark umstritten. Immer wieder wird gefordert, daß der Spezialist direkten Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern auf Ministerial-, Distrikt- und Blockebene haben sollte, damit fachspezifische Fragen nicht durch die not-

²⁸ Einzelne Staaten (Rajasthan, Madhya Pradesh) gingen dazu über, zumindest die BDO-Posten mit Spezialisten zu besetzen, allerdings mit geringem Erfolg. Siehe I. Narain / V. P. Grover, *Technocrats as Head of the Block Team, Some Hypotheses about the Rajasthan Experiment*, in: *Economic and Political Weekly*, 19. 12. 1970, S. 2041 ff.

²⁹ C. P. Bhambhri, op.cit., S. 28/29. Dort finden sich Tabellen, die die Verteilung der Generalisten und Spezialisten exakt aufzeigen.

wendig begrenzten Fachkenntnisse der Generalisten verfälscht werden. Man will den Generalisten lediglich Koordinationsaufgaben, die z. B. in dem breit angelegten Community Development Programme unbedingt notwendig sind, zubilligen, jedoch keine Entscheidungskompetenzen in den Fachbereichen.

Die koloniale Tradition des Generalisten lebt jedoch noch sehr stark weiter. Nach wie vor sind die Spezialisten nach Gehalt und Prestige spürbar untergeordnet.

Die Angehörigen des IAS erhalten noch ein relativ hohes Gehalt, bis zu 2500 Rs. monatlich. Dies wird in der Öffentlichkeit kritisiert, da diese hohen Gehälter gegen den ‚socialist pattern of society‘ verstießen. Kritik kommt vor allem von jenen Berufsgruppen, die bei gleicher Ausbildung (z. B. Lehrer) wesentlich schlechter bezahlt sind. IAS-Beamte tragen jedoch häufig die Klage vor, daß ihre Gehälter im Vergleich zum früheren ICS nicht mehr „up to the standard“ seien.

Im Gegensatz zu den höheren Beamten sind die beiden unteren Beamtenkategorien extrem schlecht bezahlt, selbst wenn man Vergleiche zu Industriearbeitern anlegt. Das Dilemma dieser unteren Beamten besteht darin, daß sie einerseits ihren Status in der Gesellschaft vergleichsweise hoch einschätzen, andererseits aber ihr geringes Gehalt für die Befriedigung ihrer durchaus berechtigten und nicht übertriebenen Bedürfnisse — z. B. eine bessere Schulausbildung für ihre Kinder — nicht ausreicht. Die Folge: eine generelle Korruptionsanfälligkeit. So erheben Clerks in Arbeitsämtern, Gerichten und anderen Behörden ‚Extragebühren‘. Dabei sind sie stärker der öffentlichen Kritik ausgesetzt als z. B. die anderen unteren Angestellten, bei denen ein derartiges Verhalten als schlichte Bakschischmentalität abgetan wird³⁰.

Die hochgradig ausgebildete Hierarchie im indischen Verwaltungswesen drückt sich auch in der stark differenzierten Zuweisung von Regierungswohnungen aus. Insgesamt existieren acht verschiedene Wohnungs- bzw. Bungalowkategorien! Kategorie VIII (mit acht Zimmern) ist Ministern und den Chief Secretaries vorbehalten, Kategorie VII den Secretaries, Kategorie I hingegen (mit einem Zimmer) den städtischen Straßenkehrern. Es ist zusätzlich genau festgelegt, daß die Bungalows der Kategorie VIII—VI an breiten Asphaltstraßen zu liegen haben, während für die untersten Kategorien kleine, enge Lehmgaßen die Regel sind.

³⁰ A. R. Tyagi, op.cit., S. 281 f. „The Anti-Corruption Department, in its hunt-out, very often makes the low-paid employees as the black sheep.“ (S. 284). Das Thema Korruption werden wir noch später behandeln.

Für Außenstehende mutet es verwunderlich an, daß die offizielle Arbeitszeit im öffentlichen Dienst nur von 10 Uhr bis 16 Uhr dauert, unterbrochen von einer einstündigen inoffiziellen Mittagspause. Im Kontrast hierzu müssen Industriearbeiter mindestens 8 Stunden pro Tag arbeiten, Tagelöhner auf dem Land und in den Städten gar noch mehr bei äußerst niedrigen Löhnen. Darauf angesprochen, verweisen die höheren Beamten auf das englische Erbe. Die Engländer hätten, nicht zuletzt wegen der zahlreichen, oft mehrtägigen Feiertage der verschieden religiösen Gemeinschaften, durchschnittlich nur 150 Tage im Jahr gearbeitet.

Es bleibt festzuhalten: Der Klassencharakter des Indian Administrative Service manifestiert sich sowohl nach außen als auch nach innen.

Welche Probleme und Konsequenzen ergeben sich aber aus dem Verwaltungshandeln in der politischen Praxis? Ist der indische Verwaltungsapparat, entsprechend seiner internen Struktur, ein Mittel zur Stabilisierung des Status quo oder zur Erreichung eines ‚socialist pattern of society‘? Die folgenden Ausführungen sollen darüber näher Auskunft geben.

Verwaltung und Politik

In den fünfziger Jahren zeigte es sich recht bald, daß die alte Kolonialadministration den neuen Aufgaben nicht gewachsen war. Sie konnte ihre neu proklamierte Rolle als Initiator und Realisator von Entwicklungsvorhaben nicht erfüllen. Häufig bekamen Beamte von der politischen Exekutive nur Planziele vorgelegt, während sie darüber im unklaren gelassen wurden, wie diese zu erreichen seien. Als ein Hindernis erwies sich auch die mangelnde Mobilisierung und Partizipation der Massen, die, abseits der großen Politik, in großer Armut auf dem Lande lebt. Nachdem sich die Erkenntnis durchgesetzt hatte, daß eine bislang der Erhaltung des Status quo verpflichtete Verwaltung nicht binnen fünf Jahren total neu orientiert werden konnte, erhoffte man sich eine Lösung durch ein Programm demokratischer Dezentralisierung zur Artikulation der Willensbildung von unten. Dabei griff man auf die oft idealisierte, vorbritische Tradition der Dorfräte (Panchayats) zurück.

Das Panchayat-System

Das Panchayat-System ist ein dreistufiges Selbstverwaltungssystem auf Distrikt-, Block- (Kreis) und Dorfebene. Jedes größere Dorf, bzw. mehrere kleine Dörfer, erhalten danach einen gewählten Dorfrat, den Panchayat, dessen Vorsitzender, der Sarpanch, ex officio Mitglied im Blockrat, dem Panchayat Samiti, ist. Der Block (ca. 60 Dörfer mit

100 000 Einwohnern) ist als mittlere Instanz in diesem dreistufigen System die entscheidende Einheit mit dem indirekt gewählten Samiti-präsidenten (Pradhan) als einflußreichste Figur³¹. Auf Distrikt-Ebene existiert schließlich der Distriktrat, der Zila Parishad, mit sämtlichen Samitipräsidenten, einigen cooptierten Unterprivilegierten (Frauen, Unberührbare) und den Parlamentsabgeordneten als Mitgliedern.

Während diese gewählten Gremien Initiativen zur Dorf- und Regionalentwicklung ergreifen sowie für eine möglichst breite Mobilisierung der bisher den Entwicklungsvorhaben skeptisch oder gar passiv gegenüberstehenden Landbevölkerung sorgen sollten³², wurde diesem Panchayat-System ein dreistufiges System einer Entwicklungsverwaltung gegenübergestellt, die vor allem das *Community Development Programme* zu implementieren hatte³³.

An der Spitze dieser lokalen Entwicklungsverwaltung steht auf der Distrikt-Ebene — parallel zum Zila Parishad — der Collector mit einem Stab von Experten, die von dem District Planning Officer (DPO) koordiniert werden. Auf Blockebene, parallel zum Samiti-Präsidenten, wurde ein Block Development Officer (BDO) neu eingeführt, der wiederum mit einigen Spezialisten zusammenarbeitet, den sog. Extension Officers³⁴. Auf Dorfebene schließlich hat der Village Level Worker, der Gram Sevak, die lokalen Initiativen anzuregen und die Dörfler zu beraten.

Dieses System zweier paralleler Hierarchien ist an sich ideal konzipiert, da demokratische Selbstverwaltung und die Mobilisierung von Entwicklungsinitiativen ‚von unten‘ Hand in Hand gehen sollten. In der Realität warf diese Neustrukturierung jedoch wesentlich mehr Probleme auf, als sie zu lösen vermochte.

Es zeigte sich sehr bald, daß die Panchayat-Gremien, vor allem auf der Block/Samiti-Ebene, zum Instrument ländlicher Eliten, der ‚dominant castes‘, wurden, die bemüht waren, sämtliche Entwicklungsvorhaben in ihre Kanäle zu lenken³⁵. Aufgrund lokaler, macht-

³¹ G. Ram Reddy, Some Aspects of Decision Making in Panchayati Raj, in: Economic and Political Weekly, 10. 10. 1970, S. 1700.

³² C. N. Bhalerao, Some Social, Political and Administrative Consequences of Panchayati Raj, in: Asian Survey, 4 (1964), No. 4, S. 804 ff.

³³ F. J. Mertin, Das Dorfentwicklungsprogramm als Methode des Wirtschaftsaufbaus für das ländliche Indien, Stuttgart 1962.

³⁴ So gibt es Extension Officers für: Landwirtschaft, Tierzucht, Genossenschaften, Panchayats, ländliche Kleinindustrie, Bauwesen, Sozialarbeit, Frauen und Kinder.

³⁵ Siehe hierzu: D. Kantowsky, Dorfentwicklung und Dorfdemokratie in Indien, Gütersloh 1971, S. 60 ff.; sowie seine Sammlung von Aufsätzen zur ländlichen Entwicklung: Indien. Gesellschaftsstruktur und Politik, Frankfurt 1972.

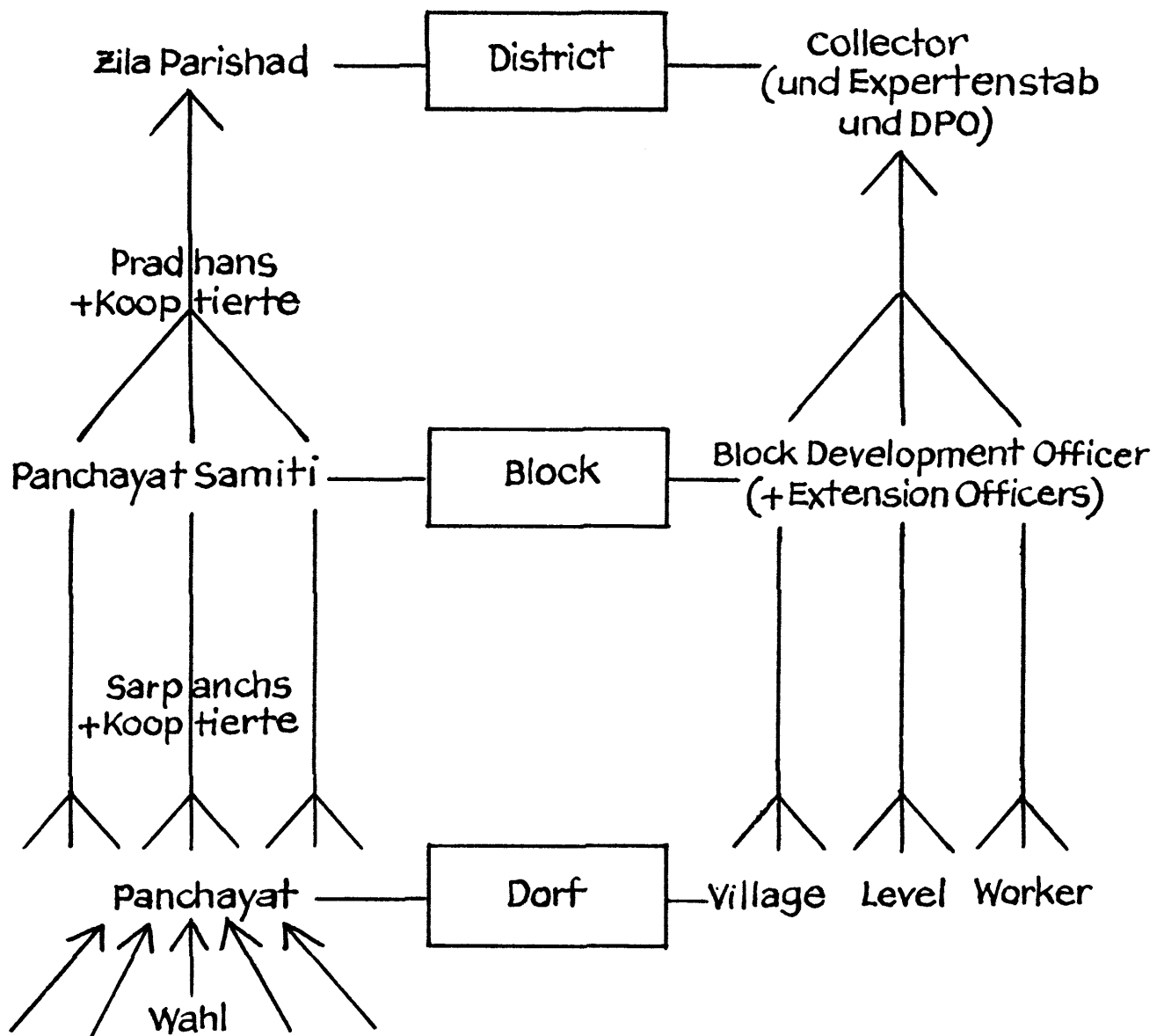


Abb.2

Aufbau des Panchayat - Systems

und des Community Development Programme

politischer Strukturen stellte es sich heraus, daß der Samiti-Präsident über seinen starken Rückhalt im Block sowie seine Beziehungen zum Landtagsabgeordneten, ebenfalls Mitglied des Panchayat-Samiti, die wesentlich stärkere Position einnahm als der Block Development Officer, der häufig zum Erfüllungsgehilfen für dessen, an eigenen Interessen orientierte, lokale Entwicklungspolitik wurde. Vielerorts kam und kommt es zu Reibereien zwischen Block Development Officer und Samiti-Präsident mit dem Resultat, daß der BDO dank der politischen Kontakte des Lokalpolitikers versetzt wird. Die Tatsache, daß Entscheidungen des BDO nachträglich aufgrund politischer Einflußnahme im Dorf, Block und gar im Landtag wieder umgestoßen werden, hat zu einem generellen Verlust der Entscheidungskompetenz und zu Frustrationserscheinungen bei den anfangs durchaus idealistischen Administratoren auf Block- und Dorfebene geführt.

Die Allokation von öffentlichen Mitteln geschieht häufig nach lokal- und gruppenpolitischen Interessen. Dabei spielt sich ein ‚horsetrading‘ zwischen Landtagsabgeordneten und Samiti-Präsidenten nach folgenden Grundsatz ab: Garantierst Du mir die Wahl zum Landtag, so Sorge ich durch meinen Einfluß im Ministerium dafür, daß Du in Deinem Dorf oder in den Dörfern Deiner Anhänger eine Schule, eine Krankenstation, eine asphaltierte Straße, Bewässerungsanlagen, Düngemittel etc. bekommst³⁶. Der BDO ist so doppeltem politischen Druck ausgesetzt, was seine Arbeit stark beeinträchtigt.

Auf Distriktebene ist jedoch der Collector aufgrund seiner ererbten Machtfülle nach wie vor der entscheidende Mann, aber auch er muß zunehmend Rücksicht auf die regionale Machtelite der Großbauern und anderen ‚dominant castes‘ nehmen. Dies gilt vor allem für die Rekrutierung und Versetzung von Verwaltungskadern auf unterer Ebene, wie z. B. Lehrer und Genossenschaftssekretäre³⁷.

Das Scheitern des Community Development Programme ist offenkundig. Konsequenterweise wurde es schon früh von einem Programm zur Förderung einer umfassenden, demokratischen Entwicklung auf dem Lande zu einem Programm der landwirtschaftlichen Produktionssteigerung reduziert und fortan von einer Abteilung des Landwirtschaftsministeriums verwaltet. Für die am Rande der Existenz leben-

³⁶ Siehe hierzu als Beispiel: Paul Brass, Politics, Patronage and Administration in Uttar Pradesh, in: C. N. Bhalerao (ed.), Administration, Politics and Development in India, Bombay 1972, S. 270—290. Er schreibt, daß manch ein Abgeordneter sein Mandat verlor, "because he failed to 'nurse' his constituency". Ebenso: R. Kothari / R. Roy, Relation between Politicians and Administrators at the District Level, New Delhi 1969.

³⁷ C. N. Bhalerao, op.cit. (s. Anm. 32), sowie K. S. Seshardi, Administrative Problems in Andhra Pradesh Panchayati Ray, in: Journal of Administration Overseas, Vol. IX, No. 1, Jan. 1970, S. 36 ff.

den Dorfarmen, denen das Entwicklungsprogramm eigentlich echte Verbesserungen bringen sollte, hat Community Development wenig gebracht. „Community Development gerät zu einem Programm zur Förderung der ländlichen Führungsschicht ...“ schreibt Detlef Kantowsky und zitiert weiter aus der indischen Zeitung Northern Indian Patrika „... Panchayati Raj Institutionen z. B. wurde eine entscheidende Rolle in der Planung und Produktion zugesprochen, wozu höhere landwirtschaftliche Erträge, die Entwicklung ländlicher Kleinindustrien, der Aufbau ländlicher Genossenschaften und die optimale Nutzung der ländlichen Arbeitskräfte und andere Ressourcen gehören. Doch ist es heute kein Geheimnis mehr, daß die Panchayati Raj Institutionen nicht das Vertrauen der Bevölkerung, besonders des einfachen Mannes haben. Die Ursache dafür ist schnell auszumachen: Die ungleiche ländliche Wirtschaft hat es den wohlhabenden Bauern ermöglicht, die Institutionen zu monopolisieren und sie in geschlossene Reservate für die politisch und sozial einflußreichen Gruppen der oberen Kasten umzuformen. Der Löwenanteil der Pläne floß so dem reicheren und wohlhabenderen Teil der Bevölkerung zu.“³⁸

Politiker und Bürokraten

Auch wenn Indien von England die entscheidenden politischen und administrativen Institutionen und Strukturen — unter Hinzufügung des föderativen Prinzips — übernommen hat, so lassen sich doch bezüglich der Stellung der Verwaltung im politischen System kaum Parallelen ziehen. Während in England sich zunächst die politischen Strukturen der parlamentarischen Demokratie in einem originären Prozeß herausgebildet haben und die modernen administrativen — auch im Vergleich zu den kontinental-europäischen Staaten — erst relativ spät Gestalt annahmen, verlief die Entwicklung in Indien genau entgegengesetzt. Hier wurden zuerst die administrativen Strukturen, die gewissermaßen den Kolonialstaat als solchen ausmachten, geschaffen, und erst viel später folgten die von außen aufgesetzten parlamentarischen Institutionen nach. Hieraus läßt sich bereits eine unterschiedliche Gewichtung von Politik und Administration ableiten.

Während der Kolonialzeit war der ICS ein Elite-Kader, der gewohnt war, autokratisch und paternalistisch zu handeln und zu regieren. Der Collector war faktisch der ‚Herrscher des Distriktes‘ und als solcher praktisch keiner Kontrolle unterworfen.

³⁸ D. Kantowsky, Indien. Gesellschaftsstruktur und Politik, S. 45. Siehe auch: J. W. Bjorkman, Politics of Administrative Alienation in India's Rural Development Programs, New Delhi 1979.

Heute soll der Beamte einen gewandelten Standort im politischen System einnehmen, er soll für die Gesellschaft ‚public servant‘, ‚servant of the people‘ sein. Das Selbstverständnis der Beamten hat sich jedoch nicht an diese neue Funktion und Umweltbeziehung angepaßt, was sich deutlich im Verhältnis der Beamten zu den Politikern niederschlägt.

Eine neuere Untersuchung von Taub in Orissa³⁹ ergab, daß ca. 80 % der höheren Beamten (78,4 % im IAS, 81,5 % im Orissa Administrative Service) eine mehr oder weniger negative Einstellung zu den Politikern und deren Rolle in der Gesellschaft hatten. Die Spannung zwischen Politikern und Administratoren rührt daher, daß Minister und auch Parlamentarier ein zunehmend starkes Selbstbewußtsein entwickeln und mehr und mehr in den Verwaltungsprozeß eingreifen, den die Beamten als ihr exklusives Revier betrachten.

Viele Programme und Projekte werden von Politikern initiiert, bei deren Zustandekommen hohe Beamte kaum noch eingeschaltet werden. Dies führt zum einen dazu, daß diese sehr oft ungenügend ausgearbeitet und vorbereitet sind und häufig einen propagandistisch-deklamatorischen Anstrich tragen, zum anderen, daß die Beamten ohne allzu großes Engagement an die Ausführung der Programme gehen. Bei einem Scheitern sind es dann häufig nicht die Politiker oder die von ihnen eingebrachten Programme selbst, die kritisiert werden, sondern in stärkerem Maß die Administratoren. Die Kritik am IAS sowie an der gesamten Bürokratie ist deshalb heute ein gängiges Thema der politischen Diskussion in Indien.

Die Spannungen zwischen Politikern und Beamten beruhen auf unterschiedlicher sozialer Herkunft und Ausbildung. Während der Indian National Congress, als dominierende politische Partei in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit noch von einer städtischen Bildungselite getragen wurde, die hinsichtlich ihrer sozialen Herkunft dem ICS/IAS durchaus glich, ist seit zwanzig Jahren ein Vordringen ländlicher Eliten in den Parlamenten der Gliedstaaten festzustellen. Aus dieser Schicht rekrutieren sich heute die Minister, die den Beamten vorgesetzt sind, die ihrerseits jedoch von ihrer bildungsmäßigen und intellektuellen Überlegenheit überzeugt sind. Ihr Elitebewußtsein klammert die Politiker neuen Schlages bewußt aus. So sind die hohen Beamten besonders stolz darauf, in der schwierigsten und begehrtesten Auswahlprüfung bestanden zu haben, während ihrer Meinung nach Politiker eher durch politische Manöver und rednerisches Talent, ohne Sachverstand und Leistungsnachweis in wichtige Positionen der

³⁹ R. Taub, op.cit., S. 107; vgl. auch Bjorkman, op.cit., S. 56 ff., der die eigene und gegenseitige Einschätzung von Politikern und Bürokraten sehr ausführlich, oft in deren eigenen Worten, darstellt.

politischen Exekutive gelangen. Die hohen Beamten sind weitgehend westernisiert, ja angliert, und sie blicken auf die unstädtischen, ländlich ungeschliffenen Verhaltensweisen der Politiker herab. Die Politiker ihrerseits sind zu derartigen Verhaltensweisen gezwungen, um die Wahlzustimmung in einer weitgehend ländlichen Gesellschaft zu erlangen.

Zwischen Politikern und Administratoren in den Gliedstaaten liegen somit sehr unterschiedliche Sozialisations- und Verhaltensmuster vor. Damit wird auch verständlich, daß Beamte besonders aufatmen, wenn eine gewählte Landesregierung aufgrund gravierender politischer Konflikte in einem Gliedstaat von der Zentralregierung aufgelöst und die ‚President’s Rule‘ eingeführt wird. Die Verwaltung — nun direkt unter dem zentral ernannten Gouverneur — hat dann freie Hand ohne Rücksichtnahme auf die Regional- und Lokalpolitik. Dies geschah besonders häufig in den Jahren 1967 bis 1972, vor allem in West Bengalen, als die Kommunisten die Regierung stellten.

Diese Reibungsflächen und Konfliktsituationen existieren nicht nur auf der Ministerialebene, sondern in verstärktem Maße auf der Distriktebene. Hier war der Collector — wie erwähnt — bis zur Unabhängigkeit ‚king of the district‘. Heute hat er seine ‚Herrschaft‘ mit gewählten Politikern zu teilen. Aus dem vormaligen Autokraten ist nun vor allem ein Vermittler und oberster Koordinator geworden. Gerade auf Distriktebene ist die Diskrepanz hinsichtlich der Ausbildung besonders groß. In krassen Fällen ist der Politiker gerade des Lesens und Schreibens kundig und versucht auf lokaler Ebene Anordnungen an graduierte Beamte zu geben. Für viele Beamte, auch in den unteren Rängen, ist schon allein die Vorstellung schwierig, ihr Verhalten und ihre Entscheidungen von relativ ungebildeten Lokalpolitikern oder einem Village Headman abhängig machen zu müssen.

Allein, diese Spannungen zwischen Politikern und hohen Beamten schlugen noch nie in einen offenen Konflikt um. Das verhindert ihre Stellung in der heutigen indischen Gesellschaft. Beide, der Politiker und der Beamte, tragen gemeinsam an entscheidender Stelle eine Gesellschaft mit, die ihnen eindeutige Privilegien zusichert. Diese nicht zu gefährden, ist ihr gemeinsames Interesse, das sie letztendlich wieder zusammenfinden läßt. Über alle Differenzen hinweg ziehen sie beide an demselben Strang.

Mit diesen Bemerkungen wollen wir unsere Analyse des IAS und seiner Funktion im politischen Bereich abschließen und uns im folgenden dem Problem der Verwaltung in den indischen Staatsunternehmen zuwenden, das im Rahmen eines historisch polit-ökonomischen Ansatzes dargestellt werden soll.

Verwaltung und Wirtschaft: Die staatlichen Unternehmen

Als in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit in Parlament und Regierung über den künftigen Entwicklungsweg Indiens debattiert und beschlossen wurde, waren sich alle Beteiligten darin einig, daß sowohl industrielles Wachstum als auch soziale Gerechtigkeit das feste Ziel einer solchen Politik sein sollten. Diese beiden Prinzipien haben ihren Niederschlag in der indischen Verfassung von 1950 gefunden, ebenso wie in den zahlreichen Resolutionen des indischen Parlaments zur Entwicklungspolitik des Landes. Ein Kapitalismus westlicher Art war ausgeschlossen. Indien suchte nach einem Gesellschaftssystem, das als sog. Dritter Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus östlicher Prägung angesiedelt war. Als Ziel verfolgte man ein *socialist pattern of society*.

Dieses Ziel glaubte man nur durch eine umfassende Planung und eine aktive Teilnahme des Staates am Wirtschaftsgeschehen zu erreichen. So heißt es in der *Industrial Policy Resolution* von 1956: "The adoption of the socialist pattern of society as the national objective, as well as the need for planned and rapid development, require that all industries of basic and strategic importance, or in the nature of public utility services, should be in the public sector. Other industries which are essential and require investment on a scale which only the state, in present circumstances, could provide, have also to be in the public sector."⁴⁰

Drei Kategorien von Wirtschaftsbereichen wurden aufgestellt⁴¹: *Bereich I* umfaßt die Schlüsselindustrien und Versorgungsbetriebe. Dazu zählen die Rüstungsindustrie, Energieproduktion, Förderung und Weiterverarbeitung von Rohstoffen (Eisen, Stahl, Öl etc.), der Schwermaschinenbau, das Transport- und Kommunikationswesen. Diese Bereiche sind ausschließlich staatlicher Wirtschaftstätigkeit vorbehalten.

Bereich II umschließt solche Betriebe, die Maschinenwerkzeuge, Basis- oder Zwischenprodukte für die chemische Industrie, Düngemittel, pharmazeutische Produkte, bestimmte Metalle wie z. B. Aluminium herstellen, sowie Straßen- und Seetransportunternehmen. In diesem Bereich können sowohl die öffentliche Hand als auch die Privatwirtschaft tätig werden. Allerdings wird der öffentlichen Hand ein deutlicher Vorrang eingeräumt.

⁴⁰ Zit. nach S. N. Nanje Gowda, *Management of Public Enterprise in India*, Mysore 1967, S. 44/45. Dort sind die Resolutionen von 1948 und 1956 vollständig abgedruckt, ebenso in: S. S. Khera, *Government in Business*, London 1963, S. 367—376.

⁴¹ Ibid., dort auch eine genaue Auflistung der einzelnen Bereiche.

Alle verbleibenden Industriezweige fallen unter *Bereich III* und bleiben dem privaten Sektor überlassen, der der staatlichen Förderung, aber auch Kontrolle unterliegt.

Seit dem Beginn der indischen Wirtschaftsplanung im Jahre 1951 hat sich der öffentliche Sektor mächtig ausgeweitet⁴². Ca. 60 % der Gesamtinvestitionen werden heute im öffentlichen Sektor getätigt, alleamt Investitionen, die entwicklungspolitisch relevant sind und das Wachstum der Wirtschaft entscheidend bestimmen. Das Spektrum der Staatsbetriebe umfaßt beinahe alle Bereiche der Wirtschaft, wie Landwirtschaft, Handel, Industrie, Banken, Erziehung und Forschung, öffentliche Versorgungsbetriebe und schließlich kulturelle und soziale Institutionen.

Die führende Rolle des Staates im Wirtschaftsprozeß des Landes ist also unzweifelhaft gegeben. Haben aber, so stellt sich hier die Frage, die staatlichen Unternehmen ihre, angesichts der gewaltigen Entwicklungsaufgaben, beschränkten Ressourcen auch optimal eingesetzt? Von verschiedenen Seiten hört man die Klage, die indischen Staatsbetriebe arbeiteten nicht optimal, was sich, im Vergleich zur Privatindustrie, in durchweg relativ niedrigen Gewinnen oder gar Verlusten sowie nicht ausgelasteten Kapazitäten niederschlägt⁴³. Dieser Vorwurf ist in der Tat, legt man die üblichen Kriterien privatwirtschaftlicher Rentabilität zugrunde, nicht aus der Luft gegriffen und bestätigt ein Stück Wirklichkeit indischer Staatsbetriebe. Jene Kritiker führen auch gleich als Hauptgrund für diesen Zustand die ungenügende Organisationsform der staatlichen Unternehmen sowie ein unsachgemäßes und ineffektives Management an, das in der Regel in Händen von Staatsbeamten liegt. Diese besäßen zu wenig Fachwissen über

⁴² Dazu einige Details: Nach dem Bericht des Bureau of Public Enterprises für das Jahr 1977/78 gibt es in Indien heute 153 staatliche Betriebe, verglichen mit 145 und 128 in den Jahren 1976/77 bzw. 1975/76. 1951 gab es dagegen nur fünf Unternehmen. Gleiches gilt für die unternehmerischen Investitionen des Staates. Bis 1977—78 betrugen sie 120,01 Mrd. Rupien. Das ist eine Steigerung von 12,5 % gegenüber dem Vorjahr. Für 1976/77 bzw. 1975/76 lauten die Steigerungsraten 19,86 % und 23,58 %. 1951 betrug die Summe lediglich 290 Mio. Rps. Eigene Berechnungen nach Daten aus: *The Statesman Weekly*, 24. 2. 1979, S. 4; *Statistical Outline of India 1978* S. 76—78 sowie *Monthly Commentary on Indian Economic Conditions*, Vol. XX (1979), No. 8, S. 32/33.

⁴³ Ein führender Vertreter der Privatindustrie kommentierte in der *Economic Times* vom 26. 2. 1970: "Public sector undertakings must give adequate return on their investments. The government and politicians harm the common-man's interest when they want to support and sustain public sector enterprises more on their ideological basis than for remunerative operations. It hurts the common-man's interest because not only he pays for their failure but he becomes the victim of ever increasing taxation and inflation." Zit. nach G. Venkatswamy, *Public Policy and Performance of State Public Enterprises*, in: *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. XXIV (1978), No. 4, S. 973—989, hier: S. 984.

innerbetriebliche Abläufe und würden dadurch ihrer unternehmerischen Funktion nicht gerecht. Der Aufgabe, einen komplexen Großbetrieb zu führen, seien sie nicht gewachsen.

Diesem komplexen Problem wollen wir anhand einer Analyse der Strukturen, Entscheidungsprozesse und -befugnisse und der Einstellung des Managements des staatlichen Stahlkonzerns Hindustan Steel Ltd. nachgehen.

Die Hindustan Steel Ltd.

Die staatlichen Unternehmen in Indien unterscheiden sich je nach Art der unternehmerischen Organisation und ihres Verhältnisses zur Regierung. Nach rechtlichen sowie administrativen Aspekten können sie wie folgt eingeteilt werden⁴⁴:

1. *Departmentally Managed Enterprises*

Unternehmen, die dem entsprechenden Ministerium angegliedert sind und von diesem auch direkt geleitet werden (Post, Eisenbahn).

2. *Statutory Corporations*

Autonome Körperschaften, deren Gründung jedoch durch einen Parlamentsakt geschah (Air India, State Bank of India).

3. *Government or Joint Stock Companies*

Staatliche Kapitalgesellschaften mit autonomem Status bzw. Aktiengesellschaften, an denen sowohl staatliches als auch privates inländisches und/oder ausländisches Kapital beteiligt ist.

Die Hindustan Steel Ltd. entspricht dem Typus der Government Company, also einer Gesellschaft, die zu 100 % der indischen Zentralregierung gehört⁴⁵. Sie wurde im Jahre 1957 gegründet als Dachorganisation, die die einzelnen Stahlwerke Indiens gemeinsam leiten sollte. Zu dieser — mehrfach aufgeschobenen — Gründung hatte sich die indische Regierung allerdings erst nach langwierigen Verhandlungen, vor allem mit ausländischen Konzernen, entschließen können. Ein kurzer geschichtlicher Abriß über den Aufbau des indischen Stahlsektors zeigt, wie schwierig und lange sich Prozesse der Entscheidungsfindung im Regierungsapparat hinziehen können.

⁴⁴ Die Originalbezeichnungen werden hier bewußt beibehalten, um keine Fehlinterpretationen aufkommen zu lassen, denn die indischen Unternehmensformen unterscheiden sich stark von den deutschen. Genaue Erläuterungen zu den einzelnen Typen finden sich bei Gowda, op.cit., S. 55 ff., Khera, op.cit., S. 51 ff., sowie ausführlich: International Legal Center (ed.), *Law and Public Enterprise in Asia*, New York u. a., 1976, S. 49 ff.

⁴⁵ Im folgenden berufen wir uns auf eine Untersuchung von Noboru Tabe, *Indian Entrepreneurs at the Cross Roads. A Study of Business Leadership*, Tokyo 1970, S. 69 ff.

Planung

Die indische Regierung faßte den Bau eines staatlichen Stahlwerkes bereits im Jahre 1945, vier Jahre vor der Unabhängigkeit, ins Auge. 1949 stellte sie einen Plan auf, zwei Stahlwerke in Orissa und Madhya Pradesh zu errichten. Er gelangte jedoch nicht zur Ausführung, bis dann im Jahre 1954 ein endgültiger Beschluß über die Errichtung von Stahlwerken gefällt wurde. Die Verzögerung der Beschlußfassung hat der Regierung sehr hohe Verluste eingetragen. Das Estimate Committee of the Parliament stellte im Jahre 1959 fest, daß bei einer definitiven Entscheidung für den Aufbau einer Stahlindustrie im Jahre 1949 die Errichtungskosten wesentlich geringer gewesen wären. Die Vergleichszahlen lauten: 900 Mio. Rupien im Jahre 1949 gegenüber 1,3 bis 1,8 Mrd. Rupien im Jahre 1954⁴⁶. Darüber hinaus hätte die Regierung große Mengen an Devisen einsparen können, die zwischenzeitlich für den Import ausländischen Stahls ausgegeben werden mußten.

Während dieser Jahre hatte die Regierung gleichzeitig Verhandlungen mit dem Ausland geführt, besonders mit der Sowjetunion, mit England und der Bundesrepublik Deutschland. Namentlich die Firmen Krupp und DEMAG waren an diesen Verhandlungen beteiligt. Während das Abkommen mit der Sowjetunion im Februar 1952 abgeschlossen wurde, zogen sich die Verhandlungen mit den bundesdeutschen Unternehmen bis November 1955 hin. Man konnte sich nur schwer über die Bedingungen des Geschäftes einigen.

Erst im Jahre 1962 nahmen die drei Stahlwerke in Rourkela, Bhilai und Durgapur ihre Produktion auf. Damit wurde ein riesiger staatlicher Stahlkonzern ins Leben gerufen. Mithin vergingen insgesamt 13 Jahre vom Beginn der Planung bis zur Aufnahme der Produktion.

Ohne Zweifel sind die ausländischen Konzerne hauptsächlich für diese Verzögerung verantwortlich. Die indische Regierung wurde mit Forderungen der ausländischen Konzerne konfrontiert, die sie einfach nicht annehmen konnte. Dies zeigt sich sehr deutlich bei der Planung des vierten Stahlwerks in Bokaro. Zuerst führten englische, dann amerikanische und schließlich japanische Unternehmen Studien zur Durchführung dieses Projektes durch. Der amerikanische Konzern U.S. Steel, der als der vielversprechendste Partner in diesem Projekt angesehen wurde, verweigerte aber seine Mitarbeit mit der Begründung, daß die Rendite vergleichsweise ungünstig sei. Weiterhin forderten sie ein selbständiges, autonomes Management für dieses Stahlwerk und plädierten für eine private Gesellschaft, die die Leitung des Werkes übernehmen sollte. So kam es, daß letztlich die Sowjetunion den Zuschlag für dieses Projekt erhielt.

⁴⁶ Ibid., S. 78.

Allein, diese geopolitischen Dimensionen des indischen Stahlsektors sollten — bei aller Wichtigkeit — nicht darüber hinwegsehen lassen, daß die indische Regierung nicht in der Lage war, weder den Bedarf an Stahlprodukten langfristig zu planen noch möglichst rasch und vorausschauend den Aufbau einer indischen Stahlindustrie selbst in die Hand zu nehmen. Selbst die fertigen Pläne mußten zuweilen umgestoßen werden, da die vorausgegangenen Planungen völlig inadäquat waren.

Die Ursachen für die Verzögerung und die daraus resultierenden Verluste beim Aufbau der indischen Stahlindustrie liegen daher, wie wir gesehen haben, sowohl in ausländischen Interessen als auch in fehlenden oder unzureichenden Entscheidungen der indischen Regierung begründet. Mit der Fertigstellung der Stahlwerke entstanden jedoch neue Probleme, die vor allem die organisatorischen Strukturen und das Management betrafen. Diese Probleme sollen im folgenden näher untersucht werden.

Organisation: Der Board of Directors

Der Board of Directors (Verwaltungsrat) ist die zentrale Instanz indischer Kapitalgesellschaften. Ihm obliegt die gesamte Geschäftsführung und die Vertretung nach außen. Er entscheidet über die Art der Produktherstellung, die Organisation der Produktion, über Investitionen etc.⁴⁷.

Der Board of Directors der Hindustan Steel Ltd. setzt sich aus insgesamt 10 Mitgliedern zusammen: der Vorsitzende, zwei Vertreter der Öffentlichkeit, die Direktoren der drei Stahlwerke und vier Vertreter verschiedener Regierungsstellen.

Es hat sich eingebürgert, den ehemaligen Präsidenten des Eisenbahnministeriums zum Vorsitzenden des Board of Directors zu wählen. Die Ernennung von privaten Personen als Vertreter der Öffentlichkeit war anfangs nicht üblich und wurde erst Mitte der sechziger Jahre eingeführt. Durch diese Praxis soll die bürokratische Ausrichtung des Board of Directors gemindert werden. Die Direktoren von Hindustan Steel Ltd. sind, von den drei Direktoren der Stahlwerke abgesehen, nicht nur für diese Firma tätig. Die von der Regierung vorgeschriebene Beschränkung auf maximal vier Direktorenposten in verschiedenen Unternehmen wird oft umgangen. Ebenso gibt es eine Bestimmung, daß höchste Regierungsvertreter nicht Mitglied eines Board

⁴⁷ Eine Zweiteilung in Vorstand und Aufsichtsrat gibt es bei indischen Gesellschaften nicht. Die Mitglieder des Board of Directors nehmen beide Funktionen gleichzeitig wahr; ebenso können sie auch gleichzeitig leitende Angestellte (Officer, Executive) sein. Zu weiteren Einzelheiten siehe: Erich Sevin, *Das Recht der indischen Kapitalgesellschaften*, Köln: Bundesstelle für Außenhandelsinformation 1967.

of Directors sein dürfen. Um aber trotzdem die Direktorenposten mit Beamten besetzen zu können, ernennen die entsprechenden Ministerien solche Beamte, die kurz zuvor das Pensionsalter erreicht haben. Von den 800 wichtigen Positionen in verschiedenen Unternehmen waren ungefähr 190 von pensionierten Regierungsbeamten besetzt⁴⁸.

Die Regierung übt eine sehr starke Kontrolle über die Hindustan Steel Ltd. aus. Sie ernennt und entläßt die Mitglieder des Board of Directors. Sogar die wichtigen Posten in den drei Stahlwerken werden von ihr bestellt. So kommt es, daß die meisten der wichtigen Positionen in dem Unternehmen von Beamten oder Halbbeamten besetzt sind.

Der Einfluß der Regierung ist jedoch nicht nur auf die Personalpolitik beschränkt; denn wichtige Entscheidungen und Beschlüsse des Board of Directors können von ihr gebilligt oder verworfen werden. Wie eng der Handlungsspielraum der Direktoren ist, verdeutlichen folgende Restriktionen: Ausgaben von mehr als 4 Mio. Rupien sowie die Einstellung von Personen mit einem monatlichen Gehalt über 2000 Rupien müssen von der Regierung abgesegnet werden. Ebenso hat sie das Recht, direkte verbindliche Anweisungen zu den Bereichen Finanzen und Management zu erteilen. Auch sämtliche Angelegenheiten des Imports, einschließlich des von Ersatzteilen, unterstehen der Aufsicht der Regierung⁴⁹.

Hindustan Steel Ltd. ist also eine Gesellschaft, die in allen wichtigen Entscheidungen von der Zentralregierung in New Delhi abhängig ist, obwohl dieses Unternehmen die Rechtsform einer Company besitzt, mit einer eigenen Betriebsverfassung und eigenem Verwaltungsrat. Es müßte daher eigentlich von direkter Regierungsintervention ausgeschlossen sein. Die de facto Entscheidungsgewalt über die entscheidenden und wichtigsten Bereiche liegen aber bei der Zentralregierung. Von einer Autonomie oder gar Halbautonomie des Board of Directors kann keine Rede sein⁵⁰.

Eine derartige Praxis muß notwendigerweise zu dauernden Verzögerungen in den Entscheidungsabläufen des Unternehmens führen. Die Effizienz von Hindustan Steel Ltd. als *Geschäftsunternehmen* wird dadurch sehr gemindert. Mehr Autonomie in den Entscheidungsbefugnissen dürfte ohne Zweifel zu mehr Flexibilität und einem schnelleren Reagieren auf betriebliche Erfordernisse führen. Die Tatsache, daß die Direktoren nach drei Jahren wieder in ihre früheren

⁴⁸ Tabe, op.cit., S. 85.

⁴⁹ Ibid., S. 82/83.

⁵⁰ "In short, the power of making the important decisions that are necessary in carrying out the business operation of the enterprise is essentially vested in the Central Government in New Delhi." Ibid., S. 82.

Stellungen zurückkehren müssen, erschwert darüber hinaus die innere Kontinuität der Geschäftsführung und ihrer Entscheidungen.

Das Management

Die Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse der Regierung beschränken sich nicht allein auf den Board of Directors. Auch der gesamte Bereich des Managements wird von ihr kontrolliert, indem alle ‚top executives‘ in der Regel von der Regierung ernannt bzw. bestätigt werden. Oft sind es auch hier pensionierte Beamte, die keine spezielle betriebswirtschaftliche Ausbildung vorweisen können.

Es ist nun interessant zu fragen, mit welchen Vorstellungen und Einstellungen diese Beamten an ihre Arbeit gehen. Vor allem: Wie verhalten sich diese in bezug auf geschäftliche Rentabilität? N. Tabe schreibt hierzu: „Without exception, they have viewed the profit making activity of an enterprise with contempt.”⁵¹ Diese Beamtenelite sieht das Ziel eines staatlichen Unternehmens nicht im Erreichen eines möglichst hohen Gewinns. Ihrer Meinung nach müssen die Unternehmen an dem übergeordneten, gesamtgesellschaftlichen Wohl aller orientiert sein, um damit letztlich zu helfen, das Ziel eines ‚socialist pattern of society‘ herbeizuführen.

Die wirtschaftliche Funktion eines Unternehmens müsse daher entsprechend ausgerichtet sein und durch adäquate Entscheidungen gewährleistet werden. Neben der sozialen Ausrichtung von staatlichen Unternehmen sollten diese auch noch die führende Rolle im Industrialisierungsprozeß des Landes übernehmen, da die Privatindustrie diese Aufgabe nicht allein wahrnehmen könnte. Tabe faßt zusammen: „In short, these bureaucrat managers were inclined to believe that the objectives of the enterprises were multiple and that their motives should accordingly be complex.”⁵²

So fundiert auch die Ansichten dieser Beamten sind, so verschwommen sind die definitiven Zielsetzungen der Staatsbetriebe. Hier liegt ein großes Versäumnis der Regierung. Sie hat es unterlassen, die kurz- und langfristigen Ziele von Staatsunternehmen klar zu definieren und entsprechende Prioritäten zu setzen. So wußten die Beamten nicht genau, ob die Steigerung der Produktion, die Förderung einer sozialen Umwelt oder gar andere Dinge erstes Ziel dieser Unternehmen sein sollten. Die Entscheidungen der Beamten sind daher nicht an langfristigen Zielen orientiert, sondern werden in das persönliche Ermessen des Beamten gestellt und von Fall zu Fall getroffen. Un-

⁵¹ Ibid., S. 85.

⁵² Ibid., S. 85.

koordinierte Entscheidungen des Managements und folglich hohe Reibungsverluste sind die notwendige Folge.

Die am Beispiel der Hindustan Steel Ltd. gewonnenen Erkenntnisse sind durchaus typische Phänomene, die auch für die anderen indischen Staatsbetriebe Gültigkeit besitzen. Dies haben entsprechende Untersuchungen verschiedener Autoren bestätigt. Alle beklagen einen übermäßigen Einfluß der Regierung auf die Betriebe, die keine Entscheidungen mehr autonom treffen können⁵³.

Auch in den vergangenen zehn Jahren hat sich die Situation nicht verändert. Untersuchungen, die neuestes statistisches Material und Umfrageergebnisse verwerten, zeichnen ein Bild, das sich von dem alten nicht wesentlich unterscheidet⁵⁴. Mangelnde Kontinuität bei der Stellenbesetzung als auch eine ausgeprägte Ämterhäufung sind gang und gäbe. Es gibt Fälle, wo ein Beamter gleichzeitig bei 18 verschiedenen Gesellschaften eine Position innehat⁵⁵. Auch können die Beamten in der Regel keine betriebswirtschaftlichen Kenntnisse vorweisen.

Die massive Kontrolle der Regierung über die Staatsunternehmen hat sich ebenso wenig gelockert. Der zuständige Minister bestimmt oft per direkter Anweisungen den Gang der Geschäfte. Sein Votum kann kaum umgangen werden, sein Einfluß ist sehr weitreichend: "The ministers interfere not only in brought matters of policy but also in matters of detail such as personal management, labour relations, store purchase policy, etc.." ⁵⁶ Die Autonomie der Staatsbetriebe wird

⁵³ A. H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, London 1965; ders., *Managerial Problems in Public Enterprise*, London 1962; S. S. Khera, *Management and Control in Public Enterprise*, London 1964; ders., *Government in Business*, London 1963; R. K. Jain, *Management of State Enterprises in India*, Bombay 1967; V. V. Ramanadham, *The Control of Public Enterprises in India*, London 1964; stellvertretend für diese Autoren möchten wir zwei kurze Zitate aufführen. Gowda, op.cit., schreibt: "Thus the appointment of officials on the board of government companies has become the most prominent feature in India." (S. 102). R. C. Agarwal, *State Enterprises in India*, Allahabad 1961, S. 225, bemerkt: "The question of such a board not following ministerial wishes does not arise at all."

⁵⁴ G. Venkatswamy, op.cit.; S. N. Puranik, *The Problem of Autonomy and Control in Public Enterprises in India*, in: *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. XXIV (1978), No. 4, S. 1044—1059. G. R. Kulkarni, *Management Problems in the Public Sector*, in: *Economic and Political Weekly*, Vol. 15 (1979), No. 9, S. M-3—M-12, der die State Trading Corporation of India untersucht. Einen (wohl übertriebenen) Zustand totaler Verbürokratisierung und Abhängigkeit zeichnen die Beiträge in der Zeitschrift Seminar vom Juli 1979 (Titel: *The Myth of Autonomy*). Dort heißt es gleich im Editorial: "It is indeed a wonder that some of them survive and also make 'profits'."

⁵⁵ Venkatswamy, op.cit., S. 987. Dort auch weitere Beispiele ähnlicher Art.

⁵⁶ Puranik, op.cit., S. 1053, G. R. Kulkarni, op.cit., S. M-4 f. "STC management has rarely taken any major entrepreneurial decision on its own. Almost all business has been assigned to it by government notifications."

durch solche Praktiken schwer untergraben. Sie ist praktisch nicht mehr vorhanden: "The top managerial posts in public enterprises are filled in by *deputationists* from the civil service cadres and this practice affects the autonomy adversely."⁵⁷

Neben der ministeriellen Kontrolle unterliegen die Staatsbetriebe auch der Aufsicht durch den *Comptroller and Auditor General*, einer Aufsichtsbehörde, die ihren Zuständigkeitsbereich der Bilanzprüfung sehr oft übersteigt und aktiv in den Gang der Geschäfte eingreift. Puranik kommt daher zu dem Schluß: "The enterprise is reduced to the status of a department."⁵⁸

Staatsunternehmen — A Socialist Pattern of Society?

Haben also jene Kritiker recht, die als Hauptgrund für den schlechten Geschäftsgang der staatlichen Unternehmen die ungenügende Organisationsform sowie das unsachgemäße und ineffektive Management, kurzum: den Bürokratismus, ins Feld führen? Ohne Zweifel ist, wie wir eindrücklich gesehen haben, die schleppende und unkoordinierte Entscheidungsfindung und -umsetzung ein Grund dafür. Allein, sie sind nur ein kleiner Ausschnitt aus der Palette der möglichen Ursachen.

Denn die Tatsache, daß die staatlichen Unternehmen schlechter abschneiden als private, hat — so unsere These — weniger mit mangelnder Autonomie, Flexibilität und Eigeninitiative zu tun als mit dem Charakter und der Funktionsweise des indischen Systems der *mixed economy*, die wiederum in den allgemeinen Bedingungen der indischen Gesellschaft begründet liegen. Eine reine Betrachtung aus der

⁵⁷ Puranik, op.cit., S. 1049; s. auch: A. K. Sharma / H. R. Issarani, Recruitment of Managerial Personnel to Public Undertakings in India: A Diagnosis of Ideas and Issues, in: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 38 (1972), No. 1, S. 72—84; G. R. Kulkarni, op.cit., schreibt: "The Board was constituted from among representatives of different ministries so that 'interests', 'view points' and 'policy' of different ministries got due representations." (S. M-7)

⁵⁸ Puranik, op.cit., S. 1049; M. G. Shah, Managing Director, Gujarat Industrial Investment Corp., betrachtet die Rolle des Comptroller and Auditor General äußerst kritisch, wenn er den Vorschlag unterbreitet: "As far as possible, the audit of public enterprises should be carried out by the Chartered Accountants. The Comptroller and Auditor General should be taken out of the picture for checking off individual transactions ... He should be associated, however, with the review of overall performance of the enterprise by the Government and the concerned legislative committee." M. G. Shah, Management in Public Undertakings in India, in: Bhalerao, op.cit. (s. Anm. 36), S. 216/217. Ebenso: Hanson, Public Enterprise ... (s. Anm. 53), S. 383: "... there are dangers in allowing the Comptroller-General to push his finger too far into the public enterprise pie ... There is evidence that this has happened in India."

Verwaltungsperspektive ist daher einseitig und wird dem vielschichtigen Problem nicht gerecht⁵⁹. Der gesamtgesellschaftliche Kontext muß mitberücksichtigt werden, will man nicht in einer recht fruchtlosen Analyse von Verwaltungsräten, Gesellschaftsstatuten, Prozessen der Entscheidungsfindung, der Art des Managements etc. verharren⁶⁰.

Bevor wir jedoch die gesellschaftlichen Bedingungen und die charakteristischen Merkmale der indischen ‚mixed economy‘ im einzelnen darstellen wollen, soll zunächst einmal die Ertragslage der staatlichen Unternehmen näher betrachtet werden, um das gängige Negativbild etwas zurechtzurücken. Wir berufen uns hierbei auf einen Bericht des Bureau of Public Enterprises, der im Februar 1979 dem Parlament vorgelegt wurde. Es stellt sich heraus, daß die indischen Staatsbetriebe durchaus nicht so schlechte Ergebnisse erzielen wie allgemein angenommen. Im Finanzjahr 1977/78 — ein relativ schlechtes Jahr — betrugen die gesamten Nettogewinne der staatlichen Unternehmen 2,36 Mrd. Rupien. Im Jahr zuvor betrugen sie noch 4,76 Mrd. Rupien. Dieser beachtliche Rückgang erklärt sich hauptsächlich dadurch, daß speziell neun Betriebe mit großen Verlusten abgeschlossen haben. Bei insgesamt 142 im Betrieb befindlichen Unternehmen sind dies 6,4 %. Die durchschnittliche Rentabilität der Gesamtinvestitionen aller Betriebe betrug 7,83 % (gross profit/total investment) bzw. 1,95 % (net profit/total investment)⁶¹. 27 Betriebe wiesen eine Kapazitätsauslastung von

⁵⁹ Wir möchten Y. P. Ghai ausdrücklich zustimmen, wenn er fordert: „The framework within which research on public enterprise is carried out must incorporate the environment external to the public enterprise. The external environment must include but not be confined to the general political economy. The internal, formal and legislative provisions cannot be appreciated except in the general, larger political economy context.“ (S. 158) Siehe Y. P. Ghai, *Control and Management of the Economy: Research Perspective on Public Enterprise*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, Vol. 9 (1976), S. 157—185. Auch Renate Mayntz (*Bürokratische Organisationen*, Köln 1971, S. 33) fordert die gesamtgesellschaftliche Perspektive.

⁶⁰ Leider können wir diesem Problem nicht jene gebührende Aufmerksamkeit widmen, die ihm eigentlich zusteht. Die wenigen Ausführungen sollen dem Leser jedoch eine kleine Orientierungshilfe geben.

⁶¹ Die genannten Zahlen geben die Nettogewinne vor Steuern an, da zu zahlende Steuern als Gewinnentnahmen der Regierung zu werten sind. Siehe *The Statesman Weekly*, 24. 2. 1979, S. 4 sowie, sehr ausführlich, *Monthly Commentary on Indian Economic Conditions*, Vol. XX (1979), No. 8, S. 31—34; diese, von einem privaten Institut herausgegebene Zeitschrift bewertet die Geschäftsergebnisse der Staatsbetriebe von einem reinen Standpunkt privatkapitalistischer Rentabilität aus (‘dismal overall performance’, S. 31) und rechnet vor, daß der Gewinn vor Steuern mindestens 10 % bzw. 12 Mrd. Rupien betragen müsse — eben fast so viel, wie die durchschnittliche Profitrate des privaten Sektors beträgt. Ein äußerst unseriöser Vergleich, der die reale Funktion des staatlichen Sektors völlig außer acht läßt. Weitere Angaben: *Statistical Outline of India*, 1988, S. 78. Auch Venkatswamy, op.cit., S. 979 ff., weist Gewinne für die Staatsbetriebe der Länder Andhra Pradesh, Karnataka und Kerala aus.

weniger als 50 % auf, während im Vorjahr nur 17 darunter lagen⁶². Der Geschäftsabschluß des Jahres 1977/78 zeigte zum ersten Mal eine Umkehrung des in den Jahren zuvor stets ansteigenden Trends an.

Die hier vorgelegten Daten beruhen auf den üblichen Berechnungsgrundlagen, indem sie die relative Höhe des Gewinns der Unternehmen als Maßstab für deren Effizienz setzen. Diese Methode scheint jedoch unzureichend zu sein, da sie das Geschäftsergebnis nicht im Kontext des gesamten nationalen Wirtschaftsprozesses, sondern nur vom Standpunkt des individuellen Unternehmers ermittelt. B. H. Dholakia plädiert daher in seiner sorgfältigen, vergleichenden Studie über Staats- und Privatbetriebe in Indien⁶³ dafür, den realistischeren und aussagekräftigeren Index der Gesamtfaktorproduktivität (total factor productivity) als Vergleichsbasis heranzuziehen, der sich aus dem Quotienten aus realem Nettoprodukt und entsprechendem Gesamtfaktoreinput ergibt. Dieser Index spiegelt in quantitativen Größen die Entwicklung der Gesamteffizienz der in den Produktionsprozeß eingebrachten Faktoren während einer vorgegebenen Periode wider. Auf dieser Berechnungsgrundlage ändert sich nun das Bild erstaunlich: In der Zeit von 1960/61 (= 100) bis 1975 ist die Gesamtfaktorproduktivität der staatlichen Unternehmen im verarbeitenden Bereich der Wirtschaft auf 188,79, die der privaten hingegen nur auf 102,73 gestiegen⁶⁴! Dholakia zieht daraus den Schluß, "that the performance of Indian public enterprises in the manufacturing sector during the period following 1960/61 can be regarded as quite remarkable, especially in relation to that of the corresponding private enterprises, if we evaluate the relative performance by the criterion of growth of total factor productivity rather than net profitability. In fact, public enterprises in the manufacturing sector which have been absorbing a progressively increasing amount of scarce national resources, have been utilising these resources with the most rapidly increasing efficiency."⁶⁵

Wie sehen nun die Merkmale der indischen *mixed economy* aus? Dazu wollen wir einen kurzen Blick auf die jüngere Geschichte Indiens werfen.

Die indische Bourgeoisie, die den Unabhängigkeitskampf entscheidend mitgetragen und geprägt hatte, wollte einen eigenständigen, vom Ausland unabhängigen Weg im Rahmen einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung einschlagen. Aber in realistischer Einschätzung

⁶² Monthly Commentary on Indian Economic Conditions, op.cit., S. 83.

⁶³ Bakul H. Dholakia, Relative Performance of Public and Private Manufacturing Enterprises in India. Total Factor Productivity Approach, in: Economic and Political Weekly, Vol. 13 (1978), No. 8, S. M-4—M-11.

⁶⁴ Ibid., S. M-4/5.

⁶⁵ Ibid., S. M-9.

ihrer Fähigkeiten erkannte sie klar, daß sie alleine nicht die Aufgaben der Industrialisierung übernehmen könnte. Dazu mangelte es ihr an Kapital, an technischem Wissen, an Erfahrung und Initiative. Um eine Abhängigkeit von ausländischen Konzernen zu vermeiden und um vorherrschende sozialistische Strömungen im Indian National Congress rechtzeitig aufzufangen und zu kanalisieren, plädierte die indische Bourgeoisie für eine staatsinterventionistische Wirtschaftspolitik, um das Ziel einer schnellen Entwicklung des jungen, unabhängigen Staates zu garantieren. Bereits im Jahre 1944 forderten J. R. D. Tata, G. D. Birla und sechs andere Großindustrielle in dem sog. Bombay Plan eine beträchtliche Ausweitung des staatlichen Eigentums und der Planung in der Wirtschaft⁶⁶.

Der Wunsch der indischen Bourgeoisie nach verstärkter und ausgedehnter Staatsintervention erscheint durchaus verständlich, wenn wir eine kurze Analyse der *Industrial Policy Resolutions* von 1948 und 1956 vornehmen. Hier zeigt sich, daß der Staat ein Monopol in jenen Wirtschaftsbereichen besitzt, die allesamt viel Kapital, eine sehr lange Amortisationszeit, eine hochstehende Technologie, ein gutes Management und eine ausgefeilte Planung benötigen. Es handelt sich hier um Schlüsselindustrien und Versorgungsbetriebe, die überhaupt erst die Voraussetzungen für eine umfassende industrielle Entwicklung abgeben. Es liegt auf der Hand, "that the state has agreed to step in only where private enterprise for various reasons cannot do the job alone"⁶⁷.

Wie die Politik der Verstaatlichung in den letzten 30 Jahren gezeigt hat, mußte der Staat aus politischen Gründen viele Industrien übernehmen, die kurz vor dem Bankrott standen oder bereits nicht mehr lebensfähig waren, bzw. den Erfordernissen einer fortschreitenden Industrialisierung nicht mehr entsprachen. Dabei wurden auch in der Regel große Entschädigungen bezahlt, die den ehemaligen Besitzern einen Neueinstieg in profitablere Geschäfte erlaubten. Beispiele hierfür sind die Luftfahrtindustrie (1953), die Imperial Bank (1955), die Life Insurance of India (1969), die 14 größten Banken (1971) und 1972/73 die Kohlebergwerke⁶⁸. Das jüngste Beispiel ist die Übernahme des in

⁶⁶ Siehe hierzu: P. Chattopadhyay, *State Capitalism in India*, in: *Monthly Review*, March 1970, S. 14—39, hier: S. 19 ff.; I. Sachs, *Patterns of Public Sector in Underdeveloped Economies*, London 1964, S. 106 ff. und besonders: A. Mukherjee, *Indian Capitalist Class and Congress on National Planning and Public Sector, 1930—47*, in: *Economic and Political Weekly*, Vol. XIII (1978), S. 1516—1528. Er weist überzeugend nach, daß politische Führung und Privatindustrie keineswegs unterschiedliche Auffassungen über die künftige Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik hatten. Beide wünschten "an independant indigenous capitalist state structure".

⁶⁷ Chattopadhyay, op.cit., S. 21.

⁶⁸ B. Böttger, 700 Mio. ohne Zukunft, *Reinbek* 1975, S. 30/31; *The Statesman Weekly*, 3. 2. 73, S. 10; Chattopadhyay, op.cit., S. 25 sowie Sachs, op.cit.,

Konkurs gegangenen Autounternehmens Maruti Ltd., das von Sanjay Gandhi gegründet und von ihm in der Hauptsache zur privaten Bereicherung benützt wurde⁶⁹. Wagte sich die Regierung jedoch einmal in lukrative Bereiche vor, wie es im Jahre 1973 mit der Verstaatlichung des Weizengroßhandels geplant war, so stieß sie auf den entschiedensten Widerstand von privaten Wirtschaftskreisen. Die Verstaatlichung des Weizengroßhandels mußte auch damals rückgängig gemacht werden, da ernste Versorgungslücken durch den Boykott der Händler und Grundbesitzer auftraten.

Gewinne werden privatisiert, Verluste aber sozialisiert, so könnte man, kurz und prägnant formuliert, das Grundprinzip indischer Wirtschaftspolitik umschreiben. Betrachten wir z. B. jene neun Firmen, die im Finanzjahr 1977—78 beträchtliche Verluste erwirtschaftet haben, so müssen wir feststellen, daß es sich hier wiederum ausschließlich um Großbetriebe handelt, die entweder für die Gesamtwirtschaft absolut notwendige Grundstoffe (Kohle, Düngemittel, Eisen und Stahl) sowie Investitionsgüter (Maschinen) produzieren oder unentbehrliche Infrastrukturleistungen erbringen. Diese Unternehmen sind allesamt gezwungen, ihre Produkte und Leistungen zu staatlich festgesetzten Niedrigpreisen zu verkaufen. Eine der Firmen, die Indian Iron and Steel Company, war auch erst kürzlich vom Staat übernommen worden, da sie kurz vor dem Bankrott stand, während eine andere, die Shipping Corporation, unter der Weltmarktrezession auf dem Frachtmakrt zu leiden hatte⁷⁰.

Die indischen Staatsbetriebe bieten ihren Arbeitern viele Sozialleistungen, die die privaten Unternehmen nicht vorweisen können. Der Staat, in seiner Rolle ‚als idealer Arbeitgeber‘, kann aus politischen Gründen die Forderungen von Gewerkschaften und der Belegschaft nicht einfach ignorieren oder gar bestehende Errungenschaften auflösen. Er ist gezwungen, seiner offiziell proklamierten Funktion als

S. 138 ff. Die Ressourcen für eine Expansion der Luftfahrt konnte die damalige Gesellschaft nicht selbst aufbringen. Die Notwendigkeit eines ausgebauten Kreditwesens, das weit über die Kapazitäten der privaten Geldverleiher hinausging, führte zur Verstaatlichung der Imperial Bank und der anderen Banken. Die Kohlebergwerke wurden nationalisiert, weil die notwendige Erhöhung der Förderleistung Investitionen in Höhe von ca. 1 Mrd. Rupien erforderte — eine Summe, die die Privatindustrie aus eigener Kraft nie hätte aufbringen können.

⁶⁹ Die Regierung beglich die Forderungen der Anteilseigner und anderen Gläubiger mit der Zahlung einer Kompensation in Höhe von 43,4 Mio. Rupien. Siehe *The Statesman Weekly*, 18. 10. 80, S. 7. Trotz kräftiger staatlicher Förderung, die zuweilen die Grenzen der Legalität überschritt, gelang es dieser Firma und ihrem Chefkonstrukteur Sanjay Gandhi nie, die geplante PKW-Produktion aufzunehmen. Lediglich ein unförmiger, funktionsuntüchtiger Prototyp wurde erstellt. Vgl. *Neue Zürcher Zeitung*, 26. 9. 79.

⁷⁰ *Statesman Weekly*, 24. 2. 1979, S. 4.

Schrittmacher eines ‚socialist pattern of society‘ wenigstens in kleinen Bereichen annähernd gerecht zu werden, um keine massenhaften Streiks zu provozieren, die leicht eine Kettenreaktion auslösen könnten. Nicht umsonst läßt die Regierung immer mehr Streiks von Angestellten im öffentlichen Dienst und Arbeitern mit Gewalt zerschlagen.

Die Privatindustrie hingegen steht nicht unter einem derartigen Druck. Sie kann daher leicht die von ihr als ‚kostspielig‘ degradierte staatliche Arbeits- und Sozialgesetzgebung allzu oft umgehen und höhere Gewinne einstreichen. Mit dem Trumpf eines riesigen Heers von Arbeitslosen in der Hand können sie soziale Forderungen leichter abschmettern.

Weiterhin wird der private Sektor der indischen Wirtschaft durch ein umfassendes, zuweilen auch undurchsichtiges und widersprüchliches Netz von Ankurbelungs-, Steuerungs- und Restriktionsmechanismen umspannt (z. B. Steuervorteile, Exportförderungsgesetze etc.). Diese Art der staatlichen Kontrollen, vielerorts heftig kritisiert, ist den Großunternehmen nützlich. Gunnar Myrdal schreibt: „Aus den unterschiedlichsten Gründen sind die etablierten Unternehmen und besonders die Großunternehmen in einer strategischen Position, in der sie als Empfänger sowohl von Förderungsmitteln als auch von Genehmigungen ausgewählt werden. Dies führt zu einer Beschränkung des Wettbewerbs, einer Privilegierung von Monopolen oder Oligopolen sowie einem Nachgeben gegenüber althergebrachten Interessen.“⁷¹

Diese Einschätzung Myrdals wird auch von einem offiziellen Untersuchungskomitee bestätigt, das schon 1964 feststellte: „It is evident that the working of the planned economy has contributed to this growth of big companies in Indian industry.“⁷² Ebenso zeigen die realisierten Gewinne der privaten Gesellschaften eine stetig steigende Tendenz in den vergangenen Jahren⁷³. Wie krass unterschiedlich die

⁷¹ Gunnar Myrdal, Politisches Manifest über die Armut in der Welt, Frankfurt 1972, S. 137.

⁷² Report of the Committee on Distribution of Income and Levels of Living (1964), S. 30/31, zit. nach Chattopadhyay, op. cit., S. 30.

Die 1965 eingesetzte Monopolies Enquiry Commission stellte fest, daß 75 Unternehmensgruppen wie Tata, Birla etc., die jeweils über Aktiva von mehr als 50 Mio. Rupien verfügen, im Jahr 1964 46,9 % des gesamten privaten Betriebsvermögens und 44,14 % des eingezahlten Kapitals aller nicht-staatlichen Unternehmen besaßen. Zit. nach B. Böttger, op.cit., S. 31.

⁷³ Vgl. Statistical Outline of India, 1978, S. 102. Leider wird dort nur der Zeitraum 1970—75 abgedeckt, doch dürfen wir annehmen, daß auch nach 1975 diese Entwicklung angehalten hat. Gerade der Ausnahmezustand (1975—77) war für die Privatindustrie sehr förderlich. In der Zeit von 1955/56—1962/63 stieg der Index der Gewinne vor Steuern der öffentlichen Unternehmen von 100 auf 185,8, bei den privaten Unternehmen jedoch kletterte er von 100 auf 303,8. Siehe P. Chattopadhyay, op.cit., S. 28. Als

Profite der staatlichen und privaten Unternehmen unter den Bedingungen der indischen ‚mixed economy‘ ausfallen können, läßt sich ohne Mühe an folgenden Daten über die 100 führenden Firmen in Indien — 30 staatliche und 70 private mit einem eingezahlten Kapitalstock von 33,14 Mrd. bzw. 7,67 Mrd. Rupien — ablesen: Die Rentabilität des eingezahlten Kapitals (profit before tax/paid-up capital) betrug im Jahre 1976/77 bei den staatlichen Gesellschaften 10,2 % gegenüber 48,8 % bei den privaten, die des Nettoanlagevermögens 3,9 % gegenüber 10,0 % und die des Umsatzes 3,4 % gegenüber 5,5 %⁷⁴.

Angesichts dieser Realität erscheint die vorgebrachte Kritik an der indischen ‚mixed economy‘ von seiten der Privatkonzerne als eine nicht ernstzunehmende Verbalradikalität, die zum gängigen Rhetorik-Repertoire eines jeden Inders im Rampenlicht der Öffentlichkeit gehört. Denn, obwohl viel geredet wird, wird nichts geändert. Dies läßt darauf schließen, daß die Kritiker an der Erhaltung des jetzigen Zustandes durchaus interessiert sind. Die tatsächliche Einstellung der maßgeblichen Kreise der indischen Privatindustrie gegenüber der staatlichen Wirtschaftspolitik kommt in den folgenden Worten deutlich zum Ausdruck, die G. B. Birla, einer der Großindustriellen des Landes, schon vor vielen Jahren sagte: „Those circles who believe that the public sector is treading on the toes of the private sector are taking a shortsighted view. The position is that the public sector is, even now, helping to give a tremendous push to the private sector. A number of ancillary industries have already been set up in the private sector ... the public sector is thus going to act as generator of the private enterprises.“^{74a}

Wir können nun folgendes Fazit ziehen: Der Charakter der staatlichen Intervention im indischen Wirtschaftsgeschehen ist entgegen offiziellen Behauptungen nicht sozialistisch, sondern staatskapitalistisch. Der *Staatskapitalismus in Indien* nützt vor allem der Privatindustrie, indem er optimale Verwertungsbedingungen für sie schafft, sei es durch die Errichtung einer kostenlosen Infrastruktur, durch massive Investitionen in nicht sehr gewinnträchtigen Bereichen oder durch die

unrealistisch erscheint uns die Behauptung B. Böttgers, op.cit., S. 29, die privaten Unternehmen würden 94 % der Bruttogewinne auf sich vereinigen. Diese Angabe bezieht sich auf die Jahre vor 1970.

⁷⁴ Monthly Commentary on Indian Economic Conditions, op.cit., S. 34. Die Klassifikation der Firmen erfolgt nach Umsatz und eingezahltem Kapital, das mindestens 20 Mio. Rupien übersteigen muß.

^{74a} Zit. nach Sachs, op.cit., S. 133. Eine geradezu verblüffende Ähnlichkeit mit diesen Aussagen zeigen die folgenden Worte des damaligen Finanzministers Morarji Desai: „... by far, the greatest part of the activities of the State is directed to creating the pre-conditions of private initiative and enterprise and to strengthening them by assistance of various sorts.“ Zit. nach Sachs, op.cit., S. 136.

Übernahme veralteter, unrentabler bzw. den Erfordernissen der Wirtschaft nicht mehr entsprechenden Betriebe⁷⁵. Das allgemeine wirtschaftliche Milieu ist daher für eine effiziente, stark gewinnbringende Funktion der Staatsunternehmen äußerst ungünstig. Daher ist es nicht zulässig zu behaupten, der Bürokratismus sei die Hauptursache für das schlechte Abschneiden der indischen Staatsbetriebe.

Entsprechend dürfen von verwaltungsinternen Reformen keine großen Fortschritte erwartet werden. Selbst bei optimaler betrieblicher Organisation könnten die Staatsbetriebe im bestehenden politischen und ökonomischen Rahmen nie ihre Schwächen ablegen. Die Schwierigkeiten, mit denen der staatliche Sektor in Indien zu kämpfen hat, verweisen letztlich auf den antagonistischen Charakter der indischen Gesellschaft selbst. Eine Änderung der Funktion der Staatsbetriebe im gesamtwirtschaftlichen Prozeß setzt eine Änderung bestehender machtpolitischer Konstellationen voraus⁷⁶.

Der durchgängige Tenor aller Änderungsvorschläge ist, mehr Autonomie für die staatlichen Unternehmen, also weniger staatliche Einmischung, zu verwirklichen. Es kann sicher nicht bestritten werden, daß durch einen größeren Grad an Autonomie die Unternehmen flexibler und entscheidungsfreudiger wären. Ob sie dadurch aber auch ihrem gesamtgesellschaftlichen, sozialen Auftrag noch nachkommen könnten, steht in Frage. Mehr Autonomie der Unternehmen würde sicher eine striktere Ausrichtung der Unternehmenspolitik an rein betrieblichen, gewinnorientierten Zielsetzungen mit sich bringen. Damit würde man aber die Rolle des Staates im gesamten Entwicklungsprozeß untergraben, ein formaler Eckpfeiler der indischen Politik eines ‚socialist pattern of society‘ müßte dann streckenweise aufgegeben werden.

⁷⁵ Siehe auch Meghnad Desai, *India: Contradictions of Slow Capitalist Development*, in: R. Blackburn, *Explosion in a Subcontinent*, Harmondsworth 1975, S. 17: "Planning has led to the growth of a state sector, whose role to a large extent has been to build up a cost-free infrastructure for the Indian bourgeoisie by undertaking risky and expensive investments."

⁷⁶ "Public enterprise is a devise capable of different uses, and these uses are determined by various factors. Key among these are the mode and realisation of production, the nature and alliances of the ruling classes, and the access to and control over the state apparatus. Ultimately, the functions of public enterprise must depend on the nature of the state." Ghai, *op.cit.*, S. 158. Vgl. auch: R. Sobhan, *Public Enterprises and the Nature of the State*, in: *Development and Change*, Vol. 10 (1979), No. 1, S. 23—40

Zu den Bedingungen einer sinnvollen Anwendung von Staatsbetrieben, siehe: H. Elsenhans, *Zur Rolle der Staatsklasse bei der Überwindung von Unterentwicklung*, in: A. Schmidt, *Strategien gegen Unterentwicklung*, Frankfurt 1976, S. 250 ff., sowie: *Die Staatsklasse/Staatsbourgeoisie in den unterentwickelten Ländern zwischen Privilegierung und Legitimationszwang*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 1/1977, S. 29—42, bes. S. 35.

Dies scheint unserer Einschätzung nach nicht durchsetzbar zu sein, da die gesellschaftliche Kräftekonstellation, insbesondere die Stellung des Kleinbürgertums, dies nicht zuläßt. Daher halten alle indischen Politiker der verschiedenen Parteien bzw. Regierungen unbeirrt an der Existenz des ‚public sector‘ fest^{76a}. So betonten z. B. der Minister für Industrie, George Fernandes, und andere Kabinettsmitglieder der ehemaligen Janata-Regierung in ihren öffentlichen Stellungnahmen zur Wirtschaftspolitik stets und ausdrücklich die weiterhin dominante Stellung des staatlichen Sektors. Der damalige Innenminister H. M. Patel plädierte sogar vorsichtig für eine Ausdehnung der staatlichen Wirtschaftsaktivitäten auf die Produktion von Konsumgütern⁷⁷. Ebenso bekräftigte die Regierung Gandhi, die im Januar 1980 ihr Amt antrat, ihre positive Einstellung zur bestehenden Wirtschaftsordnung. Industrieminister Charanjit Chanana versicherte dem Parliamentary Consultative Committee on Industry, daß sich an der Stellung des öffentlichen Sektors im gesamten Wirtschaftsprozeß nichts ändern werde^{77a}.

Korruption — Indien als ‚Soft State‘?

Unsere Ausführungen zu den verschiedenen Aspekten und Problemen der Verwaltung in Indien haben gezeigt, daß administrative Prozesse nicht adäquat verstanden werden können, wenn die Analyse im Stadium verwaltungsinterner Strukturen und Problemstellungen verharret. Sie muß über diesen engen Bereich hinausgreifen und den Bezug zur gesamtgesellschaftlichen Situation herstellen. Nur im Rahmen einer Gesamtschau kann Verwaltung als gesellschaftliches Phänomen und Problem in seinem ganzen verzweigten Wechselspiel von Bedingungen und Abhängigkeiten wirklich erfaßt werden. Wie der Wert der Analyse, so hängt auch die Güte möglicher Lösungen davon direkt ab⁷⁸.

^{76a} Far Eastern Economic Review, 14. 12. 79, S. 108/9. "The public sector has become so much a part of the political vocabulary that to talk of diluting it borders on sacrilege." (S. 108)

⁷⁷ So z. B. auf dem 2. National Convention of Public Enterprises (23.—25. 3. 1979). Siehe: Monthly Commentary on Indian Economic Conditions, op.cit., S. 84.

^{77a} The Statesman Weekly, 18. 10. 80, S. 1.

⁷⁸ Paradigmatisch dafür kann man Robert Stinchcombe, Creating Efficient Industrial Administrations, New York 1964, heranziehen, der sich auf einer reinen Ebene des individuellen Verhaltens und der Struktur von Bürokraten und Bürokratien darüber Gedanken macht, "to explore the social factors that determine how well such industrial administration problems are solved". (S. 32) Orientiert am Weberschen Modell abendländischer Bürokratie-Rationalität, stehen Ergebnis und Lösungsvorschläge schon von vornherein fest: Die ‚administrative Kapazität‘ der Entwicklungsländer, Industrialisierungsprozesse zu steuern, ist ‚unterentwickelt‘, weil nicht rational.

Dieser Notwendigkeit versucht Gunnar Myrdal mit seinem Konzept des ‚soft state‘ nachzukommen, das er zum ersten Mal in seinem großen Werk ‚Asian Drama‘ vorgestellt hat⁷⁹. „Die unterentwickelten Länder sind alle, wenn auch in unterschiedlichen Abstufungen, ‚schwache Staaten‘. Dieser Tatbestand ist ein herausragendes und kennzeichnendes Merkmal . . .“⁸⁰

Laut Myrdal verfügen die Entwicklungsländer zwar über umfangreiche ‚moderne‘ legislative und exekutive Strukturen, doch sind für den Staat die Durchsetzungs- und Erzwingungschancen seines Machtmonopols recht gering. Soziale Disziplinlosigkeit in ihren mannigfaltigen Formen, das ist das Kennzeichen des ‚soft state‘. Gesetze, oft unzulänglich konzipiert, werden erlassen, aber nicht befolgt; Anordnungen und Anweisungen werden von dem Personal der Behörden nicht beachtet; Geheimabkommen zwischen Beamten und mächtigen Personen und Interessengruppen, die sie eigentlich kontrollieren sollten, werden abgeschlossen. Die Korruption wird so zum alltäglichen Phänomen. Und bei alledem muß der Staat ohnmächtig zusehen, da er, seiner ausführenden Organe weitgehend beraubt, kaum noch Mittel zur Erzwingung hat.

Diese verschiedenen Manifestationen sozialer und administrativer Disziplinlosigkeit dulden oder provozieren sich gar kumulativ in einem *circulus vitiosus*. Der Zustand staatlicher Ohnmacht scheint schier unüberwindbar. Nur so ist es innerhalb des Myrdalschen Ansatzes zu erklären, daß in Indien immer wieder neue politische, soziale und ökonomische Ziele formuliert und Reformmaßnahmen beschlossen werden, der indische ‚soft state‘ aber gleichzeitig nicht das Vermögen besitzt, diese auch durchzusetzen. Die Verschleppung der Landreform ist hier ein prägnantes Beispiel.

Die völlig ahistorische und apolitische Vorgehensweise von Stinchcombe verwundert um so mehr, als sie auf einer sehr fragwürdigen, selektiven Weber-Rezeption gründet. Sie übersieht gänzlich die historische Relativität und bedingte Zweckmäßigkeit des Weberschen Modells rationaler Bürokratie, das nur im Rahmen seines Gesamtwerkes zu verstehen ist. Gerade die herrschaftssoziologische Problematik ist von Weber immer wieder herausgearbeitet worden („Herrschaft ist im Alltag primär Verwaltung“). Doch die Gesamtheit können Modernisierungs- und Systemtheoretiker offensichtlich nicht denken. Vgl. hierzu besonders: R. Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisationen, op.cit., S. 30 ff.

⁷⁹ Gunnar Myrdal, *Asian Drama, An Inquiry into the Poverty of Nations*, Vol. 1—3, New York 1968, S. 895—900 sowie S. 937—958. Wir berufen uns hier auf eine spätere Studie des Autors, die er als eine Art Fortsetzung und Zusammenfassung von ‚Asian Drama‘ unter einem politischen Gesichtspunkt charakterisiert: Gunnar Myrdal, *Politisches Manifest über die Armut in der Welt*, Frankfurt 1973.

⁸⁰ Myrdal, *Politisches Manifest*, S. 125.

Unterentwicklung und Disziplinlosigkeit sind für Myrdal nicht zu trennen. Entwicklung bedeutet daher für ihn ohne Zweifel ein höheres Maß an sozialer Disziplin. „Eine solche Disziplin kann aber nicht ohne Gesetzgebung und Anordnungen, die mit Zwang durchgesetzt werden, verwirklicht werden.“⁸¹

Das Myrdalsche Konzept des ‚soft state‘, den er grundsätzlich als Ausfluß starker traditionaler Bindungen an primordiale Gruppen, wie Familie, Kaste, religiöse Gemeinschaft etc., bei einer gleichzeitigen schwachen Orientierung an der staatlichen Gemeinschaft deutet⁸², steht letztlich im Rahmen der Modernisierungstheorien und kann nicht vollauf befriedigen.

Uns scheint es angebrachter, das Phänomen der, wie Myrdal es nennt, ‚sozialen Disziplinlosigkeit‘ und ganz besonders der Korruption näher zu hinterfragen und in den Kategorien von Macht und Interesse, Herrschaft und Unterdrückung zu fassen. Myrdals ‚soft state‘ setzt die Annahme eines neutralen, über den gesellschaftlichen Gruppen stehenden Machtinstituts, den Staat, voraus, eine Annahme, die in Indien ganz sicher nicht gegeben ist. Staat, d. h. die zentrale Verwaltung und Anwendung von Macht, wird in Indien von jenen einflußreichen Gruppen der Großbauern, Großindustriellen, Staatsbürokraten und, in geringerem und wechselndem Maß, von den kleineren, regionalen Unternehmern sowie dem Kleinbürgertum gebildet, getragen und verteidigt. Es sind jene Gruppen, die vom Status quo profitieren und ihn ergo erhalten wollen⁸³. Es sind auch jene, die artikulations- und organisationsfähig sind, also Interessen vertreten können. Die Masse der Bevölkerung hingegen, das sind die armen Bauern, die Landarbeiter, die Pächter, das Lumpenproletariat in den Städten, auch die Industriearbeiter und die unteren Beamten und Angestellten, steht abseits, sie ist — zumindest bislang — nur sehr beschränkt artikulations- und organisationsfähig, sie bleibt weitgehend von den Entscheidungsprozessen und dem Zugang zur Macht strukturell ausgeschlossen. Sie ist das Objekt staatlich sanktionierter Macht. Dar-

⁸¹ Ibid., S. 129.

⁸² Ibid., S. 127 ff.; Asian Drama, S. 949—56.

Die These von den primordialen Gruppen bzw. Klientelbeziehungen als Ursachen von Korruption zieht sich wie ein roter Faden durch die gesamte Literatur zu diesem Thema. So auch bei Carl J. Friedrich, Pathologie der Politik, Frankfurt/New York 1973, S. 103 ff., der von einer „kulturell bedingten Korruption“ spricht. Bei diesen Völkern ist es „selbstverständlich (ist), daß Beamte ihre Stellung dazu benutzen, Vorteile für sich selbst, für ihre Familie, Verwandten und andere Gruppen zu gewinnen“. (S. 111)

⁸³ Dieser Einschätzung stimmt auch Myrdal zu, ohne sie allerdings in seine Gesamtschau zu integrieren. „Die parlamentarische Demokratie, so wie sie in Indien funktioniert, ist eine Kraft zur Erhaltung des sozialen und ökonomischen Status quo.“ Myrdal, Politisches Manifest . . ., S. 132.

über kann auch die demokratische Fassade der ‚größten Demokratie der Welt‘ nicht hinwegtäuschen. Es kann daher mit Recht gefragt werden, ob die ‚vernünftige‘ Gesetzgebung nicht eine ideologische Funktion der Verschleierung von Machtinteressen erfüllt.

Korruption als das unrechtmäßige Aneignen und Verteilen von gemeinschaftlichem Eigentum und von Machtchancen gewinnt daher eine eindeutige machtpolitische Funktion: die bewußte Verteidigung und den Ausbau von Machtpositionen⁸⁴. Der indische ‚soft state‘ ist nur deswegen kein ‚strong state‘, weil die Herrschenden in Indien keinen anderen als den ‚soft state‘ wünschen. ‚Soziale Disziplinlosigkeit‘ bei Myrdal entpuppt sich in jenen Kreisen als durchaus rationales, höchst diszipliniertes Verhalten beim täglichen Machtpoker. Einen ‚strong state‘ aufzubauen, also die gesicherte Durchsetzung verfassungsmäßiger Rechte und Gesetze, hieße nichts anderes, als jene korrupten Personen- und Interessengruppen von der Macht fernzuhalten und durch neue, egalitäre, demokratische Strukturen zu ersetzen. Dies allerdings deutet auf ein hochbrisantes gesellschaftliches Problem hin, das in Indien bisher stets von den alten, eingesessenen Machthabern auf ihre Weise entschieden wurde.

Korruption ist auch nicht gleich Korruption. Wir möchten hier eine Zweiteilung vorschlagen: die *Mikro-* und die *Makrokorruption*. Was einmal eine Frage der Sicherung eines lebensnotwendigen Minimums ist, ist das andere Mal eine Frage der unrechtmäßigen, immer noch größeren Bereicherung und des Machtzuwachses. Nehmen wir den Fall eines einfachen indischen Postbeamten, der ab und zu die Briefmarken von einem Brief entfernt, um sie dann auf dem Markt weiterzuverkaufen. Er hat eine Familie mit Kindern, er muß sie versorgen. Sein Gehalt allein reicht aber wegen der hohen Lebenshaltungskosten dafür nicht aus. Für ihn ist das, was wir *Mikrokorruption* nennen wollen, eine Notwendigkeit des täglichen Lebens. Große Summen werden hier, gesamtgesellschaftlich gesehen, nicht veruntreut, obwohl es für den Postbeamten sicher ansehnliche Summen sind. Was ihm die Gesellschaft verwehrt, ein materiell gesichertes Leben, muß er sich auf unrechtmäßige Art und Weise selbst beschaffen.

Wir wollen nicht leugnen, daß das permanente Praktizieren, die überall existenten, jederzeit wahrnehmbaren Formen von Korruption zu einem Gefühl der Ohnmacht bei den Betroffenen führen, das sie dann zur Überzeugung gelangen läßt, korruptes Verhalten sei normal.

⁸⁴ Für Myrdal ist Korruption „eine spezifische Manifestation des schwachen Staates“. (S. 141). Im folgenden verwenden wir den Terminus Korruption im weitesten Sinne seiner Bedeutung. Nichtbefolgen von Gesetzen zählen wir auch dazu, denn die Myrdalsche Trennung erscheint uns als eine künstliche.

Korruption als soziale Norm kann sich dann verselbständigen als eine allseits praktizierte und anerkannte Verhaltensweise. Der reale Bezug zur gesellschaftlichen Situation wird nicht mehr bewußt reflektiert, obwohl er nach wie vor gegeben ist. Denn wer sich Zugang zu den gesellschaftlichen Gütern verschaffen will, muß die Spielregeln der Korruption einhalten.

Das Ausweichen vor der staatlichen Macht, das Nichtbefolgen von Gesetzen ist eine seit alters her eingeübte Praxis, um ungerechten und diskriminierenden Maßnahmen der staatlichen Autorität zu entgehen. In Indien wie in China hatten die Bauern einen unerträglichen Steuerdruck seitens des Staates stets mit Rückzug in abgelegene Gebiete beantwortet. Diese Verhaltensweise war und ist bei den herrschenden Machtverhältnissen und der Chancenlosigkeit der direkten Gegenwehr das einzig mögliche, wirksame und legitime Mittel. Genau an diesem Punkt hatte die ‚orientalische Despotie‘ ihre Grenzen gefunden. Die Verweigerung staatlichen Gehorsams, das Nichtbefolgen von Gesetzen und Anordnungen sind daher auf der Ebene des gemeinen Mannes eine Form passiven Widerstands.

Hingegen ist die *Makrokorrption* keine Frage des physischen Überlebens, sondern eine der Verteidigung und Festigung von Machtpositionen. In jenen Kreisen, die daran teilhaben, allesamt zur Oberschicht gehörend, ist Korruption eine akzeptierte Verhaltensnorm zur Wahrung von Macht- und Reichtumschancen, die aber — und hier liegt der große Unterschied — den Prozeß der Unterentwicklung voraussetzen und ihn ständig aufs Neue stabilisieren. Makrokorrption baut also auf dem Elend der Massen auf und treibt es voran.

Es ist anzumerken, daß während des Ausnahmezustandes (1975 bis 1977), der von vielen als ein Zuwachs an ‚sozialer Disziplin‘ im Myrdalschen Sinn angesehen wurde, die Mikrokorruption wegen der drakonischen staatlichen Sanktionen weitgehend verschwunden war, die Makrokorrption jedoch einen ungeheuren Aufschwung erlebte. Sanjay Gandhi und die mit ihm liierten westlichen Geschäftskreise legen dafür ein beredtes Zeugnis ab. So schloß die Maruti Ltd., ein von Skandalen geschütteltes Unternehmen unter Leitung Sanjay Gandhis, kurz vor Ende des Ausnahmezustandes mit den deutschen Firmen MAN und DEMAG Kooperationsverträge über den Bau von Lastwagen und Hebekränen ab⁸⁵, obwohl Indien über die industriellen Kapazitäten verfügte, diese Güter in eigenen Produktionsstätten herzustellen. Ohne die letzten Reste parlamentarischer und außerparla-

⁸⁵ Indo-Asia, Vol. 19 (1977), S. 199. Geplant war auch noch eine LKW-Motorenfabrik.

mentarischer Kontrolle läßt es sich eben noch einfacher bereichern und herrschen, wie die vielen Untersuchungsberichte beweisen⁸⁶.

Korruption ist, wie wir gesehen haben, Voraussetzung und Folge zugleich einer höchst unegalitären Gesellschaft. ‚Effiziente‘ Verwaltung, also keine Korruption im weitesten Sinne, ist daher die Frage einer demokratisch organisierten Gesellschaft. In einer Demokratie, in der umfassende, von jedermann wahrnehmbare Partizipationschancen an der Gestaltung der Gesellschaft existieren, kann es kaum Korruption geben, weil die dazu notwendigen undurchsichtigen, schlecht greifbaren Macht- und Herrschaftsstrukturen fehlen. Transparenz der Strukturen und Partizipation, beide zugleich auch wirksame Kontrollmechanismen, verhindern Machtakkumulation und damit die Chance zur großangelegten Korruption. Solche Rahmenbedingungen ermöglichen auch dann eine an den Bedürfnissen der Bevölkerung orientierte wirtschaftliche Entwicklungspolitik, die die Lebenssituation der Armen und Entrechteten spürbar verbessert. Der Mikrokorruption ist damit auch der Boden entzogen.

Der indische ‚soft state‘ wird erst dann überwunden sein, wenn die indische Gesellschaft eine wahrhaft demokratische geworden ist.

⁸⁶ Der inzwischen erschienene Maruti-Untersuchungsbericht zeigt die korrupten Praktiken im einzelnen auf und beschuldigt Sanjay Gandhi und den Gandhi-Clan der handfesten Wirtschaftskriminalität. Siehe Neue Zürcher Zeitung, 26. 9. 79.